

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE

SUR

LE RÉGIME FINANCIER DU MAROC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le jeudi 28 mai 1914, à 3 heures

PAR

Jean COLOMB

Président : M. LESEUR, professeur.

Suffragants { *MM. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.*
ALLIX, professeur.

PARIS

EMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor-Cousin, 11

—
1914



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551415_0027

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE

SUR

LE RÉGIME FINANCIER DU MAROC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le jeudi 28 mai 1914, à 3 heures

PAR

Jean COLOMB

Président : M. LESEUR, professeur.

Suffragants

MM. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.

ALLIX, professeur.

PARIS

EMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor-Cousin, 11

—
1914



ÉTUDE
SUR
LE RÉGIME FINANCIER
DU MAROC

INTRODUCTION

Sous l'irrésistible poussée de toutes les forces nationales plus que par un dessein persévérant et ferme de nos gouvernants, le Maroc est enfin entré dans l'empire colonial français.

Cet agrandissement nous l'avons payé par l'abandon en outre de nos droits sur l'Égypte, d'une partie du Congo. Cette dernière perte a été douloureuse au sentiment national, d'autant plus douloureuse que, subissant la force, nous avons cédé ce pays à qui nous ne devions rien. Il n'en est pas moins vrai que le Maroc, fertile, peuplé, habitable par les Français, complètement magnifique et nécessaire de notre empire de l'Afrique du Nord, représente un accroissement de puissance en regard duquel le Congo ne peut être mis

en balance. Sa possession constituait pour nous une source de prestige, non un élément de force.

C'est un Maroc amoindri qui nous est livré ; amoindri quant à son étendue territoriale et là il n'y a pas de remède ; amoindri par les accords qui ont établi le principe de l'égalité économique, par le régime des protégés, par les capitulations. Il est à prévoir cependant que peu à peu les hypothèques, restes de l'ancien état de choses ou ébauches d'un régime international, finiront par disparaître ou que les effets en seront neutralisés. Sur le terrain économique particulièrement, il est dès maintenant à peu près certain que nos compatriotes par la force des choses prendront le pas sur les ressortissants des autres pays. La proximité de l'Algérie et de la France, les positions déjà acquises depuis longtemps, les avantages que la maîtrise politique fait tout naturellement à l'emprise économique, l'expérience chèrement acquise ailleurs en fait de politique musulmane font pressentir la prédominance complète des intérêts français.

Qu'allons-nous faire de notre conquête ? La première œuvre, c'est celle à la fois politique et militaire de la pacification. Elle est aujourd'hui à peu près terminée dans certaines régions, celles qui nous sont le plus facilement accessibles ou dont l'importance politique est le plus considérable. Pour le moment, craignant la dépense d'hommes et d'argent, nous ne nous soucions pas d'étendre outre mesure le terrain

d'occupation. Cela ne se fera que progressivement et dès maintenant il importe d'organiser les territoires pacifiés.

Un point essentiel est l'organisation financière. Historiquement cette question a toujours été d'un intérêt vital en ce pays. Le sens patriotique, le sentiment de l'intérêt national, l'instinct de l'obéissance faisant défaut, la politique du sultan, sa puissance étaient subordonnées à la question des ressources. Quand elles manquaient, c'était l'anarchie. Pour les puissances étrangères les plus directement intéressées au maintien de l'ordre et de la sécurité, le remède à cet état de choses était en dernière analyse l'aide pécuniaire et c'est par là que nous sommes entrés au Maroc.

A l'avenir, le problème financier n'aura pas moins d'importance mais pour d'autres raisons. Nous apportons nécessairement dans l'empire chérifien nos habitudes d'esprit, nos traditions administratives. Or, de par notre organisation, dont on peut dire qu'elle est fondée sur la méfiance des citoyens vis-à-vis des pouvoirs publics, les domaines et les modes d'activité de nos gouvernants sont étroitement réglementés. Le budget les indique et les limite. Quelques principes très stricts président à l'établissement et à l'exécution de ce budget et toute la vie du pays vient s'y refléter. Une organisation si rigide et dont dépend la prospérité générale ne doit pas être créée

à la légère et ses modalités doivent être étudiées avec soin. Au début sans doute, il vaut mieux laisser une assez grande latitude aux administrateurs responsables. Encore que de civilisation ancienne, le Maroc est un pays neuf, puisque jusqu'à ces derniers temps rien n'a été fait ; la matière, hommes et choses, sur laquelle il faut travailler, est souvent peu connue ; l'accidentel est fréquent ; les initiatives nécessaires doivent pouvoir se donner libre cours. Plus tard et de plus en plus il faudra se rapprocher de nos méthodes financières ; on pourra tout ou moins adapter celles-ci aux circonstances locales ou en créer de nouvelles, empreintes du même esprit.

Il serait vain de vouloir indiquer dès maintenant toutes les questions que soulève le problème financier. Nous les indiquerons au fur et à mesure qu'elles se présenteront dans le courant de cette étude. Celle-ci comprendra deux parties : une première d'ordre général où nous examinerons les traits dominants du régime ancien et les directions qui vont commander notre action, une deuxième comportant l'examen détaillé des ressources du Maroc, de ses dépenses, enfin de son administration financière.

PREMIÈRE PARTIE

LE RÉGIME ANCIEN ET LE PROGRAMME DE LA FRANCE

CHAPITRE PREMIER

Le régime ancien

Le Maroc apparaît comme une vaste étendue de territoire où vivent un grand nombre de tribus réunies seulement par des affinités de race et de religion. Au point de vue ethnique, Berbères et Arabes se partagent le sol ; au point de vue religieux, l'islamisme englobe à peu près tous les habitants ; dans les villes, il y a en outre un certain nombre de juifs. Entre ces groupes divers, villes ou tribus, on peut dire qu'il n'y a aucun lien, aucun sentiment patriotique, aucune unité morale, pas même la notion de l'intérêt général ou de la solidarité économique. Rivalités, querelles, guerres entre tribus sont des événements fréquents surtout dans les campagnes et dans la ré-

gion la moins directement soumise au sultan. Ni l'instinct de la discipline, ni l'habitude de l'obéissance ne sont là pour empêcher ces désordres.

Ces éléments si peu unis étaient-ils, avant l'établissement de notre protectorat, rattachés entre eux par un lien politique et administratif puissant ? Les pouvoirs publics créaient-ils une cohésion quelconque ? Sans doute il s'y efforçaient, mais ils n'y parvenaient guère parce que toutes leurs décisions étaient dictées non par l'intérêt général, mais par l'intérêt du clan au pouvoir. Ce clan s'efforce de se maintenir et il ne voit dans le pouvoir que des avantages d'ordre matériel, la possibilité de jouir d'une vie luxueuse et de s'enrichir. Toute l'administration va donc être un vaste système d'exploitation des sujets. Il s'agit de tirer du contribuable tout ce qu'on peut en tirer et de lui rendre le moins possible sous forme de sécurité, services publics, outillage économique.

Au sommet de la hiérarchie se trouve le sultan que sa qualité de descendant du Prophète et d'héritier de la dynastie régnante a investi d'un pouvoir spirituel et d'un pouvoir temporel. Sa puissance spirituelle s'étend sur tout le Maroc ; pratiquement elle se traduit par la possibilité de donner efficacement le signal de la guerre sainte. Sa puissance temporelle n'embrasse qu'une partie du territoire, le *Blad el Maghzen* dont l'étendue est variable suivant la force momentanée que peut manifester le sultan. Le reste

ou *Blad es Sibane* reconnaît pas l'autorité chérifienne ; là le sentiment de la tribu, vivace dans tout le Maroc, devient prépondérant et ce groupe de chefs de famille vit d'une vie autonome, ne supportant qu'un minimum d'institutions politiques sous forme d'assemblée élue ou *djemmaa*. La soumission des pays maghzen se traduit par leur contribution aux charges du sultan sous forme de contingent militaire et d'impôt. Faire rentrer ces deux contributions est l'unique préoccupation de l'administration chérifienne. Mais la politique financière est en réalité la raison finale de toute l'organisation ; l'armée n'est qu'un moyen de contraindre les tribus rebelles à payer l'impôt et toute diminution de force matérielle se traduit par une diminution dans les rentrées d'argent. Il faut donc partout où on le peut pressurer les contribuables et par mille bras puiser l'argent dans le pays et le faire rentrer dans les caisses du Trésor.

Le Maghzen, c'est-à-dire l'ensemble de l'administration, comprend au centre les ministres dont l'un, le grand-vizir, est le bras droit du sultan, dans les campagnes le *caïd* ou *amel* aidé d'un *khalifat* ou lieutenant et représenté dans les douars par des *cheikhs*, dans les villes, le *pacha* assisté pour la perception de l'impôt par des *oumana*. Caïds et pachas détiennent tous les pouvoirs sauf celui de rendre la justice qui est réservé aux *cadis*. Pour être désignés, tous ces fonctionnaires ont dû payer, acheter leur charge au

sultan et offrir des cadeaux aux plus puissants personnages pour être sûrs de leur nomination. Ils vont donc récupérer leurs débours sur le dos des fonctionnaires placés au-dessous d'eux — ils les contraindront à leur faire des cadeaux — ou des contribuables — ils leur demanderont plus que leur cotisation normale et conserveront le surplus par devers eux.

Tant bien que mal les caisses du Trésor se remplissent. Les sommes perçues vont-elles être employées à procurer l'ordre et la prospérité ? Point du tout. Il faut d'abord pourvoir aux besoins du sultan et de sa cour. L'entretien du souverain, de son harem, de sa famille, de ses serviteurs, de ses palais, les frais qu'entraînent ses déplacements absorbent une grosse portion des revenus et cela sans aucune limitation, et même sans distinction d'avec les sommes affectée aux services publics. La notion de la liste civile est inconnue. Il y a ensuite les dépenses militaires, inévitables, car sans armée ni la fidélité des tribus ni la rentrée de l'impôt ne sont assurées. Les fonctionnaires reçoivent de maigres traitements, que pour plus de sûreté, ils commencent par prélever sur le produit des contributions qu'ils perçoivent. Il faut encore s'assurer le concours des chefs puissants, acheter la soumission des personnages jouissant d'une influence politique ou religieuse, sans quoi ce serait l'anarchie ou l'ascension rapide de quelque prétendant. Après cela, s'il reste quelque chose, on

l'ensevelira dans le Trésor du sultan à titre de réserve pour l'avenir.

Pour la satisfaction des besoins généraux, il n'y a pas de crédits. Sans doute la justice est assurée par les soins du caïd et du cadi ; il est pourvu au culte et à l'entretien de quelques écoles au moyen des revenus des habous, biens provenant de fondations pieuses ; en dehors de cela il n'y a aucun service public. La sécurité est inexistante ; il n'y a pas de port aménagé, pas d'entretien de voirie dans les villes, aucune route, rien qui réponde aux besoins d'un peuple où on trouve souvent le désir de s'enrichir, en tout cas celui de pouvoir en toute tranquillité travailler et jouir du produit de son travail.

Ainsi pressuration de la masse, abus fiscaux, exactions et malversations de la part des fonctionnaires chargés des recouvrements, gaspillages égoïstes et inutiles dans l'emploi des ressources, tel était l'aspect du Maroc au point de vue financier avant que nous y installions.

Par la force des choses, ce système n'assurait ni la prédominance politique du sultan, ni sa prospérité financière. La gestion des agents n'était pas guidée par leur dévouement à la cause dynastique mais uniquement par leur propre intérêt. Les populations cherchaient à se soustraire à des charges qu'elles jugeaient avec raison trop lourdes, injustes, mal réparties et dont elles savaient le produit destiné non aux

besoins généraux, non pas même aux dépenses personnelles du sultan, mais pour la plus grande partie à l'enrichissement de quelques fonctionnaires. L'armée, sauvegarde de la domination chérifienne et par conséquent du fisc, n'accomplissait sa tâche qu'autant qu'elle était payée ; ses effectifs variaient d'ailleurs suivant que les tribus mettaient plus ou moins de bonne volonté à fournir leur contingent. La question de la maîtrise politique et celle des ressources étant ainsi fonctions l'une de l'autre, la pénurie amenait l'insubordination générale qui à son tour procurait la détresse financière.

Il est arrivé un moment où les nations européennes en quête de débouchés pour leurs produits ont jeté les yeux sur le Maroc. Commerçants, agriculteurs, simples explorateurs, en grande majorité français, ont vu là un domaine nouveau pour leur activité. Leurs gouvernements ne les ont pas découragés car déjà quelques hommes d'État caressaient le rêve d'une domination politique. A mesure que des Européens entraient en contact avec les populations du Maroc, le problème de la sécurité dans ce pays devenait une question d'ordre international. Tout attentat contre un Européen, toute entrave apportée à ses affaires par les violences des particuliers ou l'arbitraire des fonctionnaires chérifiens amenait inévitablement une réclamation de la nation dont il ressortissait. En même temps la France s'inquiétait des répercussions pos-

sibles de ce désordre en Algérie à travers une frontière assez indistincte.

Tout le mal, l'absence de sécurité en particulier, provenant en dernière analyse de la pénurie du Trésor chérifien, on s'est préoccupé de faciliter au Maroc la conclusion d'emprunts, et à cette occasion on a imposé au sultan des réformes financières. De ces emprunts et de ces réformes, la situation de l'empire n'a pas été améliorée. Les fonds empruntés ont été gaspillés, tout comme les ressources ordinaires ; le plus souvent ils étaient affectés d'avance au remboursement de dettes antérieures, contractées sans garantie pour les créanciers. Les réformes imposées n'ont eu d'autre but que d'assurer le gage des emprunts ; elles ont pu amener dans certaines recettes une régularité avantageuse ; elles ne touchaient pas assez directement au régime pour en modifier les résultats.

L'immixtion financière n'a pas rendu l'empire chérifien plus prospère. En revanche, elle a préparé l'immixtion politique. Les contacts devenant chaque jour plus fréquents entre les Européens d'une part, les fonctionnaires du Maghzen et les indigènes d'autre part, des réactions violentes se produisirent de la part de ces derniers. A chaque réaction a correspondu une intervention, intervention diplomatique d'abord, intervention militaire ensuite si la première restait infructueuse. La mise en tutelle était inévitable. Elle

aurait pu être internationale, tout au moins partagée entre quelques puissances, à raison soit de leurs droits anciens, soit de leurs prétentions nouvelles. La France par sa persistance à faire valoir les droits qu'elle tenait de sa position spéciale, c'est-à-dire au point de vue politique du voisinage de l'Algérie, au point de vue économique de l'importance prépondérante de ses intérêts, par ses sacrifices sur d'autres points, a réussi à s'assurer la prééminence. De là est né le protectorat français.

CHAPITRE II

Les limites de notre action

Le problème marocain a eu pour nous, depuis qu'il s'est posé, des aspects : un aspect franco-marocain et un aspect international ; d'une part question de nos relations avec le sultan ; d'autre part question des difficultés d'ordre international que soulevaient ces mêmes relations. Aujourd'hui encore où nous pouvons être considérés comme les maîtres de la situation, nos initiatives sont conditionnées à la fois par le traité de protectorat franco-marocain et par les accords internationaux antérieurs ou postérieurs à ce traité. C'est de cette double série de textes que nous allons essayer de dégager l'étendue et les limites de notre action au point de vue financier.

§ 1. — Le traité de protectorat

Le terme de protectorat implique tout naturellement la protection d'un pays par un autre pays, la défense contre les attaques, les tentatives de domi-

nation des puissances rivales. C'est là l'élément primordial du contrat.

La contre-partie de cette sauvegarde et des charges qu'elle entraîne, c'est essentiellement la mainmise de l'Etat protecteur sur les relations extérieures de l'Etat protégé, et accessoirement le contrôle de son gouvernement intérieur. Au point de vue international, on peut dire qu'un Etat est absorbé par l'autre ; les intérêts et le prestige de la nation subordonnée se confondent avec les intérêts et le prestige, désormais accrus, de la nation protectrice. Celle-ci a vu par le traité de protectorat croître son rôle politique, elle ne saurait sans déchoir laisser une puissance rivale porter atteinte à une partie quelconque de son empire. Cette absorption est une conséquence inévitable et comme l'essence d'un traité de protectorat : c'est dans le contrôle de l'exercice de la souveraineté interne que les modalités seront diverses suivant les termes de la convention ou suivant la manière dont cette convention est en fait comprise et appliquée. Cette tutelle est actuellement une question très importante. A notre époque où les questions financières et économiques ont pris tant de place, où les nations européennes s'efforcent de trouver partout des débouchés pour leurs produits, c'est elle qui dédommage véritablement des efforts et des sacrifices faits pour s'assurer le protectorat. Il faut donc porter son attention sur la manière dont le pays qui est entré

dans l'orbite d'une nation plus forte sera administré, comment ses finances seront dirigées, son système fiscal et commercial établi, son outillage public aménagé, d'une façon générale comment sa prospérité financière et économique sera assurée pour le plus grand bien des deux Etats.

Quelles perspectives le traité franco-marocain du 30 mars 1912 nous ouvre-t-il au point de vue financier ? Voici le texte des parties du traité qui nous intéressent :

« Le gouvernement de la République française et le gouvernement de Sa Majesté le Sultan, soucieux d'établir au Maroc un régime régulier fondé sur l'ordre intérieur et la sécurité générale, qui permette l'introduction des réformes et assure le développement économique du pays, sont convenus des dispositions suivantes :

« Article premier. — Le gouvernement de la République française et Sa Majesté le Sultan sont d'accord pour instituer au Maroc un nouveau régime comportant des réformes administratives, judiciaires, scolaires, économiques, *financières* et militaires que le gouvernement français jugera utile d'introduire sur le territoire marocain.

« Ce régime sauvegardera la situation religieuse, le respect et le prestige traditionnel du sultan, l'exercice de la religion musulmane et des institutions religieuses, notamment de celles des Habous. Il compor-

tera l'organisation d'un Maghzen chérifien réformé.

.

« Art. 7. — Le gouvernement de la République française et le gouvernement de Sa Majesté chérifienne se réservent de fixer d'un commun accord les bases d'une réorganisation financière qui, en respectant les droits conférés aux porteurs de titres des emprunts publics marocains, permette de garantir les engagements du Trésor chérifien et de percevoir régulièrement les revenus de l'empire.

« Art. 8. — Sa Majesté chérifienne s'interdit de contracter à l'avenir, directement ou indirectement, aucun emprunt public ou privé et d'accorder, sous une forme quelconque, aucune concession sous l'autorisation du gouvernement français. »

Il résulte de ces termes la plus grande latitude laissée au gouvernement français pour élaborer toutes les réformes, en particulier les réformes financières qu'il jugera utiles. Le gouvernement français aura l'initiative et, pour la mise en vigueur définitive, il n'aura pas à négocier avec le sultan ; chaque mesure particulière ne risquera pas de se heurter au mauvais vouloir du Maghzen ; la ratification de celui-ci est acquise d'avance et une fois pour toutes, en vertu du traité. L'article 7 semble exiger la nécessité d'un accord préalable, mais l'article 1^{er} est suffisamment large et explicite. C'est un véritable blanc-seing donné aux autorités françaises.

Voici maintenant les restrictions :

1° Le nouveau régime sauvegardera « l'exercice de la religion musulmane et des institutions religieuses, notamment de celle des Habous ». Il n'y a pas là pour nous une entrave bien lourde. Il est tout à fait dans les traditions de la France colonisatrice et dans les habitudes de ses fonctionnaires de respecter la religion du pays occupé. Nous avons derrière nous un passé colonisateur assez long, des rapports de domination assez lointains avec des populations musulmanes, pour que celles-ci soient assurées de trouver chez nous, même en dehors de toute stipulation, une neutralité bienveillante vis-à-vis de leur culte, de ses prêtres et de toutes ses manifestations. Ces considérations sont de mise même dans une étude du régime financier, car en pays musulman toutes les institutions sont d'origine religieuse et trouvent leur consécration plus ou moins explicite dans le Coran. Le respect des biens Labous s'impose particulièrement à nous puisqu'il s'agit là d'une source de revenus affectés à l'entretien du culte.

2° Nous devons laisser subsister également « la situation religieuse, le respect et le prestige traditionnel du sultan. » La dynastie actuelle, de par son origine chérifienne, jouit d'un pouvoir spirituel. Le sultan, en même temps que chef politique de l'empire, est chef religieux des croyants marocains. Il est donc une institution religieuse. C'est plus qu'il n'en faut

pour justifier cette deuxième restriction. Nous avons d'ailleurs tout intérêt à maintenir et même à rehausser le prestige du sultan ; dans un Maroc livré à l'anarchie, il reste une force morale, un moyen d'action sur les indigènes qu'il importe que nous utilisions.

3° Le nouveau régime « comportera l'organisation d'un Maghzen chérifien réformé ». Voici une limitation plus importante. Nous ne pouvons chasser toutes les autorités indigènes, leur substituant à côté et au-dessous du sultan des fonctionnaires français. Le Maghzen, c'est-à-dire l'ensemble de l'administration chérifienne doit subsister et avec elle ses formes, ses ressorts et ses modes d'action, sauf à nous à en modifier l'esprit et à assurer par tous les moyens en notre pouvoir le contrôle et la direction nécessaires. C'est l'exclusion de l'administration directe.

Ces restrictions sont bien de l'essence même du protectorat et, par elles-mêmes, elles sont peu importantes. On peut dire qu'à l'intérieur de ces limites nous avons toute liberté de nous mouvoir et même qu'il y a place pour un grand nombre de directions et de solutions différentes. C'est un contrat infiniment souple et qui nous permettra de créer l'organisation adéquate aux circonstances.

§ 2. — LES ACCORDS INTERNATIONAUX

Concurremment avec le traité de protectorat, des conventions internationales, antérieures ou postérieures à ce traité, limitent et définissent notre action au point de vue financier. Elles font leur part aux droits et aux intérêts des autres nations ; elles sont la mesure des sacrifices que nous avons dû consentir, au Maroc même, pour faire accepter par l'Europe notre prééminence. Comme de l'accord franco-marocain, nous n'allons en faire ici qu'un examen très général nous réservant d'en apprécier de façon plus approfondie l'effet au cours de l'étude de chacune des questions que soulève l'organisation financière. Nous laissons de côté pour l'instant les conventions purement commerciales ; nous les examinerons toutes ensemble au chapitre des douanes.

Les conventions dites Capitulations confèrent aux étrangers l'immunité fiscale.

Le traité de Madrid passé le 3 juillet 1880 entre le Maroc et un certain nombre de grandes puissances, modifient sur certains points une convention antérieure du 19 août 1863, la confirmant sur tous les autres, règle la situation au regard du fisc des étrangers et protégés étrangers. Cet accord était destiné à réagir contre l'état de choses antérieur, à abolir certaines immunités considérées comme abusives. En

fait sa partie restrictive est restée lettre morte. Néanmoins l'institution des protégés reste debout, la convention de Madrid en vigueur et ce régime risque de causer de graves difficultés au protectorat français. C'est pourquoi l'accord franco-allemand du 4 novembre 1911 en prévoit la disparition et contient l'adhésion anticipée de l'Allemagne à une révision de cette convention.

Le protocole de Paris du 20 juillet 1901 et les accords d'Alger des 20 avril et 7 mai 1902, intervenus entre la France et le Maghzen, sont relatifs aux confins algéro-marocains. Ils fixent les droits de douane et de marché qui pourront être établis, règlent l'emplacement des postes de douane et des marchés français, marocains ou mixtes et organisent pour la perception des taxes la collaboration entre les autorités des deux pays. Le Maroc conservant son autonomie et le sultan sa souveraineté nominale, ces accords restent debout en théorie avec leurs conséquences politiques, financières et économiques. En fait, le gouvernement français, maître des deux côtés de la frontière, peut en régler l'application ou en amener la modification, comme il l'entend.

L'accord franco-anglais du 8 avril 1904 consacre le désistement de l'Angleterre en notre faveur de toutes prétentions sur le Maroc. Il renferme en outre des clauses d'ordre commercial dont une a une portée générale.

« Art. 4. — Les deux gouvernements, également attachés au principe de la liberté commerciale tant en Egypte qu'au Maroc, déclarent qu'ils ne s'y prêteront à aucune inégalité, pas plus dans l'établissement des droits de douane au autres taxes que dans l'établissement des tarifs de transport par chemin de fer. »

Les rédacteurs du traité en employant l'expression : liberté commerciale, n'ont pas envisagé la suppression à plus ou moins longue échéance des barrières douanières aux frontières du Maroc, mais simplement la liberté des transactions. La liberté serait entravée si l'égalité était atteinte. Celle-ci est-elle imposée, en outre des tarifs de chemins de fer, pour les tarifs de douanes et des droits similaires seulement, ou bien pour tous les impôts d'une façon générale ? Ce qui est demandé, c'est l'égalité économique et celle-ci ne peut exister sans l'égalité fiscale. Impôts, droits de douane, tarifs de chemins de fer grèveront donc également les ressortissants de toutes les nations, sans aucune différence entre les Français et les autres.

L'Acte général d'Algésiras du 7 avril 1906 a été un essai d'organisation de contrôle international. La Conférence, d'où il est issu, se proposait de réaliser un certain nombre de réformes et en même temps de fournir un appui au sultan. La méfiance réciproque qui régnait entre les quelques nations les plus directement intéressées, le désir des autres de tenir

la balance à peu près égale entre les premières ont fait que toutes les puissances représentées à la Conférence ont été mêlées à l'exercice du contrôle et qu'aucune n'a été investie de droits exceptionnels ; la France cependant a été chargée, concurremment avec l'Espagne, de la police ; dans la région frontière de l'Algérie, l'intérêt spécial qu'elle a au maintien de l'ordre a été reconnu et lui a valu le droit de fixer, seule avec le Maghzen, l'application du règlement sur la contrebande des armes, de celui sur les douanes et l'emploi des fonds provenant de la taxe spéciale (articles 30, 103 et 66 de l'Acte). Par leur caractère international, les organes créés étaient voués à l'impuissance ; leur action a été lente, peu active et énergique, paralysée d'ailleurs par la défiance que chaque nation éprouvait vis-à-vis des nations rivales et par la crainte qu'elle avait en même temps de se mettre en avant et d'éveiller des susceptibilités. D'autre part, le sultan Abd el Aziz avait traité au nom du Maroc ; sa souveraineté était affirmée par l'Acte d'Algésiras ; en fait il était impuissant à contenir les éléments si divers et si turbulents de l'empire et à y exercer une autorité effective. Ajoutons que sa bonne volonté était sujette à caution. En fin de compte ce régime n'a pas réussi à donner au Maroc le minimum d'ordre et de prospérité qu'on en espérait.

Quelles réformes financières sont sorties de la Conférence d'Algésiras ? L'Acte général dans son préam-

bule pose entre plusieurs principes celui de la « liberté économique sans aucune inégalité ». Ses dispositions d'ordre financier sont l'acte de concession d'une banque d'État, une déclaration concernant un meilleur rendement des impôts et la création de nouveaux revenus, enfin un règlement sur les douanes de l'empire et la répression de la fraude et de la contrebande. L'Acte déléguait au Corps diplomatique de Tanger le soin d'établir, d'accord avec le Maghzen, les mesures de détail ; de cette collaboration sont sortis entre autres des règlements relatifs aux douanes, aux droits de magasinage dans les ports, à la taxe sur les constructions urbaines, aux adjudications effectuées sur les fonds de la Caisse spéciale de travaux publics, au budget de la même Caisse, enfin le cahier des charges du monopole des tabacs.

Que reste-t-il de cet édifice après les accords franco-allemand du 4 novembre 1911, franco-marocain du 30 mars 1912 et franco-espagnol du 27 novembre 1912, après que la France et l'Espagne ont, par des traités communiqués aux puissances signataires de l'Acte d'Algésiras et acceptés par elles, reçu la tutelle de l'empire chérifien ? L'article 13 de la convention franco-allemande déclare : « Toutes clauses d'accord, convention, traité ou règlement, qui seraient contraires aux présentes stipulations, sont et demeurent abrogées. » Cette disposition n'était pas indispensable pour établir la caducité des parties de l'Acte d'Al-

gésiras incompatibles avec la susdite convention et avec celles postérieures qui en sont le corollaire ; elle la confirme néanmoins. Disparaissent naturellement les stipulations qui admettent l'immixtion d'autorités françaises ou espagnoles dans les régions actuellement non comprises dans les zones d'influence respectives de ces deux nations. Il en est de même de celles qui poursuivent l'intervention des légations ou d'organes internationaux ; ces derniers sont quelquefois indispensables au fonctionnement d'un service ; il suffira alors d'en modifier la composition, de l'adapter à la notion du Protectorat français en tenant compte cependant des réserves faites par le traité franco-allemand relativement à la Banque d'Etat (article 1) à la Commission des valeurs douanières et au Comité permanent des Douanes (article 4) à la Commission générale des adjudications et marchés et au Comité spécial des travaux publics (article 6).

Bien des parties restent en vigueur qu'il sera peut-être nécessaire de modifier. L'accord du 4 novembre 1911 précise que nous avons toute liberté pour réaliser des réformes, ainsi que « pour tous les règlements nouveaux et les modifications aux règlements existants que ces réformes comportent » (article 1 § 1). Auparavant, sur certains points prévus par l'Acte d'Algésiras, l'œuvre législative devait pour être parfaite réunir l'assentiment du Maghzen et des puissances.

ces ; sur tous les autres, elle émanait tout naturellement du Maghzen seul. Maintenant pour toutes les questions prévues ou non par l'Acte d'Algésiras, visées ou non par l'un des règlements faits en exécution de cet Acte, l'accord du gouvernement chérifien et de la France suffit. Depuis la signature du traité de protectorat, on peut même dire que la volonté de la France suffit, le sultan ayant donné par avance son consentement à toutes les réformes que nous voudrions introduire. Nous pouvons donc librement abroger ou transformer tout ou partie de l'œuvre législative de la Conférence d'Algésiras, exception faite pour les institutions indiquées ci-dessus que l'Allemagne a tenu à sauvegarder. La lettre explicative jointe au traité franco-allemand confirme que « l'adhésion de l'Allemagne s'applique naturellement à toutes les questions donnant matière à réglementation et visées dans l'acte d'Algésiras ». C'est ainsi qu'un arrêté viziriel du 23 juillet 1913 a organisé dans les ports le service du magasinage et modifié l'article 71 de l'Acte ; et la France et l'Espagne, agissant seules, ont fait un règlement minier (Dalir du 28 janvier 1914) prévu par l'article 112 du même Acte.

L'arrangement franco-chérifien du 4 mars 1910 traite du régime de la Chaouïa, de celui des confins algéro-marocains et de la situation financière de l'empire. Les deux premières parties n'ont plus d'intérêt, puisqu'à la situation transitoire née de notre occupa-

tion des régions de Casablanca et d'Oudjda a succédé notre installation définitive fondée sur un contrat et munie de pouvoirs nouveaux. Les clauses financières ont aujourd'hui encore une répercussion sur le budget chérifien ; elles reconnaissent la créance de la France pour dépenses militaires et navales et acceptent le principe d'un emprunt gagé sur un certain nombre de revenus.

Un nouvel accord financier franco-marocain du 21 mars 1910 est relatif aux mesures d'exécution du précédent. Il fixe définitivement le montant de la créance du gouvernement français pour dépenses militaires, le total des sommes à emprunter, la nature des revenus engagés et l'application des fonds provenant de l'emprunt.

Le traité Hispano-marocain du 17 novembre 1910 met à la charge de l'empire chérifien le remboursement des dépenses militaires et navales faites par l'Espagne.

Le traité franco-allemand du 4 novembre 1911 nous a enfin fait place nette au Maroc. Ayant reçu l'adhésion de toutes les puissances signataires de l'Acte d'Algésiras y compris le gouvernement chérifien lui-même, il a consacré par avance notre protectorat au regard de toutes ces nations. La possibilité d'établir notre protectorat et les droits qui'en résulteront pour nous, sont établis par les articles 1, 2 et 3 de l'accord et par les paragraphes 1 et 2 de la lettre explicative

qui y est jointe. Au point de vue spécial qui nous occupe, la France est libre « de prêter son assistance au gouvernement marocain pour l'introduction de toutes les réformes *financières* dont il a besoin pour le bon gouvernement de l'empire ». Et on répète cela sous une autre forme. « Le gouvernement impérial allemand donne son adhésion aux mesures de réorganisation, de contrôle et de garantie financière que, après accord avec le gouvernement marocain, le gouvernement français croira devoir prendre. » Le droit de réformer a pour corollaire celui d'établir des règlements nouveaux et de modifier les règlements existants, dont nous avons déjà étudié les conséquences, à propos de l'Acte d'Algésiras ; le pouvoir légiférant est dans son intégralité, et sauf les restrictions contenues dans l'accord même et que nous allons indiquer, confié à l'action concertée du Maghzen et de la France. Rappelons enfin que l'article 13 frappe de caducité toutes les dispositions d'actes internationaux antérieurs qui seraient en opposition avec le traité ; les servitudes contraires à l'esprit du protectorat comme à la lettre de la convention disparaissent.

La restriction essentielle que l'Allemagne impose à notre activité résulte du principe de liberté commerciale et d'égalité économique. L'accord franco-anglais et l'Acte d'Algésiras sont sur ce point confirmés. La règle ne comporte aucune limitation de durée,

et le traité formule expressément quelques-unes des applications :

1° Egalité dans l'établissement des droits de douane impôts et autres taxes, dans l'établissement des tarifs de transport par voie ferrée, voie de navigation fluviale ou toute autre voie et notamment dans toutes les questions de transit (article 4).

C'est là une conséquence toute naturelle. En nature d'impôt, particulièrement l'assiette ni la quotité ne doivent dépendre de la nationalité de celui qui y est assujetti. Remarquons que ceci implique pour le gouvernement marocain le droit d'établir des taxes applicables aux étrangers sous la seule condition que l'égalité de traitement soit respectée.

2° « Le gouvernement français s'opposera notamment à toute mesure, par exemple à la promulgation d'ordonnances administratives sur les poids et mesures, le jaugeage, le poinçonnage, etc..., qui pourraient mettre en état d'infériorité les marchandises d'une puissance » (article 4).

3° Les travaux et fournitures nécessités par l'exécution des travaux publics seront octroyés suivant les règles de l'adjudication internationale (article 6).

4° Il ne sera pas fait de distinction de nationalité dans les autorisations de construction de chemin de fer d'intérêt privé (article 7).

5° Les ressortissants étrangers continueront à jouir

du droit de pêche dans les eaux et ports marocains (article 10).

6° De nouveaux ports seront ouverts au commerce étranger au fur et à mesure des besoins de ce commerce (article 11).

Il faut convenir que le régime de la porte ouverte est poussé jusqu'à ses plus extrêmes conséquences et que quelques-unes de celles que nous venons d'indiquer n'auraient pas été admises par le gouvernement français si elles n'avaient pas été formellement stipulées.

Il y a d'autres entraves qui ne dérivent pas du principe d'égalité économique ; interdiction de tout droit d'exportation sur le minerai de fer et limitation des redevances à payer par les exploitations de ce minerai (article 5) ; respect du statut de la Banque d'Etat, tel qu'il a été défini par l'Acte d'Algésiras ; maintien du caractère international de la composition d'un certain nombre de commissions créées par le même Acte.

Enfin l'établissement de notre protectorat semblait devoir entraîner l'abolition de l'institution des tribunaux consulaires et du régime des protégés. Cette réforme est différée et sa réalisation future subordonnée au succès de négociations diplomatiques préalables. L'Allemagne s'engage seulement à poursuivre la suppression des tribunaux consulaires le jour « où aura été institué un régime judiciaire inspiré des

règles générales de législation des puissances intéressées » (article 9) et à provoquer, *le moment venu*, la disparition du régime des protégés (article 12 et Lettre explicative).

Le Maroc qui nous est livré n'est pas le Maroc tout entier. Il est diminué de la zone d'influence espagnole et de la zone internationale de Tanger. Le traité franco-espagnol du 27 novembre 1912 a donc délimité géographiquement les zones d'influence respectives des deux nations et déduit les conséquences administratives et financières de ce fractionnement de l'empire ; il a en particulier réparti entre les deux régions les charges et les ressources communes.

L'acte international relatif au régime de Tanger devra également traiter de ces points. Il est encore en période d'élaboration et c'est là un élément notable d'imprécision dans l'établissement de la situation financière exacte de notre protectorat. Il est probable que Tanger sera dotée d'une organisation internationale où l'Espagne et la France se partageront la prééminence et que les questions financières seront résolues dans le sens où elles l'ont été par le traité franco-espagnol.

Telles sont, définies par le traité de Fez de 1912 et par les accords internationaux antérieurs et postérieurs, les bases juridiques de notre action, les limi-

tes qu'elle ne peut dépasser. Dans ces frontières, comment va-t-elle se mouvoir ? Quel esprit va l'animer ? Peut-on dès maintenant dégager les grandes lignes de notre programme ?

CHAPITRE III

Les grandes lignes de notre programme

Le problème marocain peut, semble-t-il, être envisagé à deux points de vue, le point de vue de la colonisation et celui de la politique indigène. Allons-nous considérer ce pays comme un débouché pour l'activité de nos compatriotes et en organiser l'exploitation économique? Nous efforcerons-nous plutôt de faire la conquête politique et morale des indigènes? Les deux buts peuvent et doivent être poursuivis concurremment, mais nous croyons que le dernier doit l'emporter et inspirer, préférablement à l'autre, notre attitude et nos initiatives. Le Maroc est-il si riche qu'il puisse, en plus de sa population relativement assez nombreuse, nourrir et enrichir un grand nombre d'immigrants? Ne serait-ce pas un assez beau résultat si nous pouvions, par la conquête des esprits, accroître les forces nationales de toutes les forces de l'empire marocain?

Ce problème de politique indigène ne se pose encore que pour une partie du Maroc, celle que nous

occupons effectivement. Il reste la plus grande partie du Blad es Siba et une portion du Blad et Maghzen. Pour quelques temps encore laissons les régions montagneuses du Blad es Siba et leurs peuplades berbères, farouchement indépendantes, s'administrer elles-mêmes dans une paix relative. Mais le pays Maghzen encore non occupé est un foyer de troubles, d'où le désordre s'étend partout. A défaut d'action administrative, nous pouvons y faire de l'action politique. Ces régions sont en fait tombées sous la domination de quelques puissants personnages ; nous allons donc traiter avec ces grands seigneurs, leur donner une sorte d'investiture, charger chacun d'eux de gouverner un territoire déterminé, d'y lever l'impôt et d'y assurer un minimum d'ordre et de sécurité. C'est l'application de ce qu'on appelle la « politique des grands chefs » et quelques-uns y voient un système définitif, la formule même du protectorat. Nous croyons que ce ne peut être qu'une étape, bonne tout au plus, et à titre provisoire seulement, dans la partie du Maroc où déjà existe une sorte de régime féodal. Le danger possible, c'est celui d'une lutte souterraine et occulte contre notre influence, d'une révolte ouverte plus tard ; le danger presque certain, c'est celui de l'exploitation de l'indigène, des abus, des cruautés. Quoi qu'il en soit, l'application de cette méthode dans le sud de l'empire nous a évité d'importants déploiements de troupes et de grandes

dépenses ; grâce à elle l'agitateur El Hiba a été repoussé, la vallée du Sous replacée sous l'influence française et Agadir occupé par une garnison française.

Les régions parcourues par nos troupes sont le domaine exclusif de notre activité réformatrice. Au nom de quel pouvoir, au nom de quel principe reconstituant et réorganisateur nous présenterons-nous aux indigènes ? Tout conquérant en entrant dans un pays se demande quelle est la partie de la nation qui domine l'autre ; quand il l'a discernée, il s'associe à elle et trouve là un point d'appui pour son autorité. La même question se pose pour nous à qui répugne l'emploi brutal et continu de la force.

Au Maroc quel est en fait ou même seulement dans l'opinion des habitants le pouvoir prépondérant ? Il n'y a pas d'aristocratie. Le clergé nous est impénétrable et d'ailleurs son influence, si nous pouvions en disposer, nous échapperait par là même qu'elle est d'essence musulmane et par suite antichrétienne. Il reste le sultan et son maghzen.

L'autorité chérifienne est faible, même dans les régions qui lui sont le plus directement soumises ; dans les autres, elle est pour ainsi dire purement nominale, ne se traduisant par aucun acte apparent d'obéissance ; là le sultan n'est plus un souverain, mais un chef religieux capable de déchaîner la guerre sainte. Néanmoins c'est un pouvoir qui pourra subsis-

ter dans la mesure où nous maintiendrons et renforcerons son prestige. Nous devons nous appuyer sur lui en même temps que nous le soutiendrons. Les fonctionnaires constituant le maghzen ont bien du mal à obtenir l'obéissance des sujets ; ils vivent d'abus et nous haïssent parce que nous entendons modifier leurs habitudes. Pourtant, c'est au centre et dans les régions une organisation qu'il ne faut pas négliger d'utiliser.

Le sultan et son Maghzen, voilà les éléments de stabilité sociale que nous avons trouvés au Maroc et qu'il importe dans notre intérêt de ne pas détruire, mais au contraire de soutenir pour en faire l'armature de la future organisation.

En fait cette attitude nous a été quelque peu dictée par les circonstances. En 1907 nous avons débarqué à Casablanca parce que le Maghzen était impuissant à y rétablir l'ordre. Sous les regards soupçonneux de l'Europe et aussi par un grand désir de loyauté, nous avons agi au nom du Maghzen. Nous avons soutenu et conseillé sa faiblesse. Cela nous a conduits au protectorat.

La méthode que commande notre intérêt est conforme dans ses grandes lignes à l'esprit du protectorat ; elle nous est donc dans une certaine mesure imposée par les accords qui servent de base juridique à notre action. Le traité de Fez du 30 mars 1912 nous oblige expressément au maintien d'un

« Maghzen chérifien réformé ». L'administration directe, la politique qui consisterait à faire table rase de tout ce qui existe et à importer nos institutions, nos méthodes d'administration et nos fonctionnaires, est exclue pour ces raisons de droit et de fait. Remarquons en outre que le danger principal de la politique maghzen, qui est de voir se retourner contre nous un pouvoir désormais fortifié et étendu, disparaît quand, comme nous, on tient en même temps que l'administration locale le gouvernement central. L'unité marocaine sera peut-être un jour une réalité ; tâchons qu'elle se fasse à notre profit et non contre nous.

Il y a bien des modalités diverses dans l'application et notre activité, tout en restant dans ces grandes lignes, peut suivant les temps et suivant les lieux se rapprocher plus ou moins soit de l'administration directe soit de la collaboration avec le gouvernement chérifien. L'organisation marocaine a un caractère si primitif que souvent on sera obligé de créer quelque chose là où il n'y a rien. Puis le sultan protégé verra peut-être disparaître peu à peu son prestige et sa force, et se réfugiera dans une magnifique et pompeuse oisiveté, nous laissant l'autorité effective.

Il reste une question de principe à trancher. Au Maroc la région montagneuse comprise dans le Blad es Siba est habitée par des tribus berbères ; c'est une

autre race que les Arabes, ayant des mœurs et une langue différentes, détestant l'influence et l'autorité du sultan. Allons-nous nous présenter à ces peuplades au nom du Maghzen et instaurer parmi elles un pouvoir qui n'a jamais existé ? Faut-il par une tactique volontaire ou seulement dans un vain désir d'uniformité implanter des institutions et propager une langue auxquelles ces tribus sont résolument hostiles ? Ne risquons-nous pas de nous heurter à des résistances plus grandes que si nous abordions et gouvernions les indigènes au nom de la France ? D'autre part si nous réussissons dans cette voie, l'unité ainsi créée ne se retournera-t-elle pas contre nous ? L'empire marocain est quelque chose d'assez vague, et le protectorat que nous avons reçu s'exerce non sur une nation mais sur un territoire occupé par des tribus différentes. Nous ne sommes pas tenus de restaurer l'autorité maghzenienne là où elle a toujours été contestée ; il faut donc respecter le particularisme des tribus berbères tout en maintenant et en utilisant au besoin à notre profit le vague bien religieux qui unit ces tribus au sultan. La souveraineté nominale de celui-ci restera entière, mais notre administration locale, placée auprès des chefs que ces populations berbères se sont librement donnés, s'inspirera des conditions locales et s'efforcera de respecter les mœurs des indigènes. Cette diversité suivant les régions est parfaitement conciliable avec les

principes généraux du protectorat et avec les termes du traité franco-marocain. En particulier l'article 4 prévoit de la part du sultan des délégations de pouvoir qui pourront être données aux autorités françaises ; par ce moyen il pourra y avoir une quasi-abdication du Maghzen entre nos mains.

Nous ne sommes pas venus au Maroc seulement pour y asseoir notre domination, mais encore pour y entreprendre des réformes. Il n'est pas inutile de dégager l'esprit de ces réformes, aussi bien de celles qui s'appliqueront aux institutions qu'à celles qui viseront les hommes chargés d'assurer l'administration journalière. Ce sont les réformes financières que nous aurons particulièrement en vue. Toutefois la complication des rouages n'est pas telle qu'il soit facile, dans un pays à organisation primitive comme celui-ci, de faire la distinction entre ce qui est régime administratif en général et régime financier proprement dit. Les fonctionnaires chargés d'assurer le jeu de l'un et de l'autre seront les mêmes en général. Certains seront des délégués du gouvernement central investis de tous les pouvoirs dans une région déterminée. Puis l'importance de la question financière est telle au Maroc, surtout elle a été telle que tout semblait devoir lui être subordonné et être conçu en vue de la résoudre. Les considérations qui vont suivre sont surtout d'ordre financier ; elles sont en même temps d'ordre général.

§ 1. — LES INSTITUTIONS

Ici nous sommes tenus à une grande réserve. Il y a dans l'organisation administrative et financière existante des inégalités, des abus, des lacunes, enfin bien des choses qui sentent l'oppression et l'arbitraire. Tout cela choque les idées qui peu à peu sont devenues celles de l'Europe civilisée, idées de justice, d'égalité et d'humanité. Il est tentant de proscrire dès le début tout ce qui nous paraît immoral parce qu'injuste et cruel et de substituer nos institutions à celles ainsi abolies. D'autre part notre organisation très perfectionnée permet d'embrasser étroitement la matière à quoi elle s'applique, je veux dire les sujets ; elle n'en laisse échapper aucun à l'impôt ou à la surveillance et se pique de connaître et de satisfaire parfaitement tous les besoins d'ordre général. A côté d'elle, le régime actuel du Maroc est bien rudimentaire ; il permet à beaucoup d'individus d'échapper à toute obligation et ne fonctionne d'ailleurs que par à-coups, suivant le va-et-vient de l'impulsion donnée par les organes dirigeants.

Cependant ces institutions si imparfaites ont une grande force pour elles, celle de l'habitude et de la tradition qui font que la souffrance est très diminuée. Il ne faut pas oublier qu'en pays musulman, toutes les institutions ont leur base dans un passage des

textes sacrés, du Coran, et que par leurs racines, elles sont d'essence religieuse. Sans doute le Coran est susceptible d'interprétations très diverses et nous pourrions y trouver de quoi justifier toutes les réformes pour peu que les chefs religieux, notamment les *ulémas*, veuillent bien nous y aider. Mais il faut réfléchir que les indigènes ne sont pas choqués comme nous par l'injustice et la cruauté ; ils sont faits de longue date à tout cela et le considèrent comme la conséquence inévitable de l'exercice du pouvoir.

Ne nous hâtons donc pas d'innover. Nous le pouvons sans crainte dans l'ordre matériel ; si nous apportons plus de bien-être, l'indigène acceptera le changement avec satisfaction. Pour tout le reste, il faut apporter une très grande prudence, régulariser d'abord le fonctionnement de ce qui existe, ne l'abolir que s'il y a à cela un intérêt vital ou si vraiment l'injustice est trop criante pour pouvoir être supportée.

En matière fiscale, il y a bien des inégalités et des lacunes. L'impôt n'est pas proportionnel au revenu ; il n'est pas égal pour tous, enfin l'irrégularité de la perception est telle que la charge de l'impôt est rendue bien plus lourde qu'elle ne devrait être et les irrégularités qu'il contient considérablement aggravées. Mais la tradition a une telle force qu'il ne saurait être question de bouleverser du jour au lendemain tout le système fiscal. Au Maroc comme partout

ailleurs « le meilleur impôt est celui dont on a l'habitude ». Il faut d'abord simplement régulariser la perception, faire en sorte que l'impôt soit perçu tel qu'il est et qu'il ne soit perçu qu'une fois. Plus tard, s'il est possible, nous apporterons la proportionnalité de l'impôt au revenu et l'égalité de tous devant l'impôt. Enfin nous pourrons songer à créer de nouvelles taxes, à accroître les revenus de l'État.

L'impôt est ce qui touche le plus directement les indigènes, ce qui les atteint dans leurs intérêts, leurs mœurs et leurs coutumes. Le mécanisme financier, tout ce qui concerne la prévision des recettes et des dépenses, la centralisation des recettes, leur affectation et l'exécution des dépenses leur importe moins ; il s'agit d'un ensemble de règles qui lient les fonctionnaires et intéressent fort peu les sujets. Ici nous sommes trop directement intéressés à ce que les fonds perçus, d'une façon générale tous les revenus de l'Etat rentrent dans les caisses du Trésor et servent régulièrement à payer les dépenses pour que nous n'intervenions pas pour imposer toutes les mesures d'ordre nécessaires. Les règles de comptabilité de nature purement intérieure et administrative qui nous paraîtront utiles devront être établies. Il y a cependant une réserve à faire. Une trop grande rigidité serait nuisible ; elle détruirait les initiatives nécessaires. On ne peut demander aux fonctionnaires indigènes de se plier à des règlements trop minutieux, leur imposer

une comptabilité très stricte, à eux qui étaient livrés auparavant à une liberté presque entière ; il ne faut pas en voulant abolir toute malversation enlever le ressort de l'intérêt personnel à des gens qui n'ont pas celui de la conscience professionnelle ; on peut laisser à ceux qui seront chargés de la perception des impôts une certaine prime au zèle et à l'activité sous forme de remise. Les fonctionnaires français qui probablement seront chargés de l'engagement des dépenses ne doivent pas non plus être enfermés dans une réglementation trop étroite ; dans ce pays où bien des choses sont encore à créer et à organiser, il faut laisser aux agents responsables une certaine latitude, ne pas exagérer par conséquent l'application du principe de spécialité mais au contraire établir des chapitres très larges permettant l'affectation des fonds à des dépenses assez variées pour que la liberté d'action des fonctionnaires soit suffisamment grande. Il faut en outre permettre à l'administration du protectorat d'avoir une politique indigène, d'acquérir le concours nécessaire de chefs politiques et religieux ; un crédit assez large sous forme de fonds secrets devra être à sa disposition pour cela. Il serait bon enfin que les recettes d'une région soient affectées aux dépenses de cette région afin qu'aux yeux des indigènes la relation soit établie entre celles-ci et celles-là, et les impôts justifiés.

Les réformes ne porteront pas seulement sur les

recettes et sur le mécanisme financier ; elles viseront aussi les dépenses et pourront être en cette matière assez profondes. L'indigène est ici directement touché mais il ne peut que bénéficier de notre intervention. Dans l'ancien empire chérifien, au point de vue des sujets tout au moins, on peut dire que les dépenses n'existaient pas ; il n'y avait que des recettes. Le total des revenus était employé à l'entretien du sultan, de sa cour et de son armée. Dorénavant le sultan aura une liste civile et la presque totalité des fonds sera consacrée aux nombreux services publics indispensables. Il y a dans l'administration existante des rouages parfaitement adaptés aux besoins et à la mentalité des habitants ; il suffira de les faire revivre, de leur rendre leur ancienne force tout en en contrôlant et en en régularisant le fonctionnement. Il y a enfin pour les besoins existants non encore satisfaits et pour les besoins nouveaux qui vont naître, des services publics à créer de toutes pièces. Sans doute, cela entraînera des réglementations nouvelles et par conséquent bien souvent une diminution de liberté, en tous cas un changement d'habitudes. Ce changement se fera vite quand il aura pour conséquence un accroissement de bien-être, une augmentation de la prospérité économique.

C'est dans l'ordre économique que nous innoverons avec le plus de succès. Dans une population comme celle du Maroc, les préoccupations d'ordre matériel l'emportent sur toutes les autres. Manger à

sa faim, conserver le produit de son travail et en jouir, voilà le principal souci de l'indigène. Si nous lui apportons cela, si nous lui assurons la sécurité, la justice et le développement de son bien-être, il saura reconnaître nos efforts et venir à nous. Il faut donc créer de nouveaux intérêts, ouvrir de nouveaux horizons à l'indigène, lui permettre de gagner sa vie et de s'enrichir et pour cela développer autant que cela se pourra les dépenses civiles, non pas seulement celles qui ont un but strictement économique mais encore celles relatives à l'assistance et à l'enseignement qui concourent indirectement à la prospérité générale.

§ 2. — LES AGENTS

Quels hommes allons-nous placer aux divers échelons de l'administration ainsi réformée ? A quels concours allons-nous faire appel ? Cela est de toute importance, car les règlements qui enserrent les administrateurs sont à l'heure actuelle encore rudimentaires ; la plus grande latitude leur était laissée autrefois et le leur sera encore longtemps nécessairement. D'autre part les institutions nouvelles sont essentiellement malléables ; elles reçoivent et gardent l'empreinte de la première mise en marche.

Le protectorat français doit-il employer des Français ou des indigènes musulmans ? La réponse varie

suivant la nature de la fonction. En principe et d'une façon générale, on peut dire que toutes les fonctions doivent rester confiées à des Marocains. Le traité de protectorat nous impose le maintien d'un Maghzen chérifien réformé. Jusqu'à quels échelons s'étend le Maghzen c'est matière à discussion. En tous cas le texte du traité, l'esprit du protectorat en général et nos intentions affirmées à plusieurs reprises par le président du Conseil, M. Poincaré, les rapporteurs de l'accord franco-marocain à la Chambre et au Sénat et le général Lyautey, résident général, s'accordent en faveur du maintien des cadres de l'ancienne administration. N'aurions-nous pas cette obligation juridique que des considérations de bonne politique et d'opportunité nous amèneraient à la même solution. Des fonctionnaires musulmans peuvent seuls connaître les idées et les besoins de leurs corréligionnaires, en obtenir l'obéissance autrement que par la crainte. Des Européens ne peuvent arriver à pénétrer cette population, à savoir ce qui s'agite dans ces consciences musulmanes, si c'est la soumission ou la révolte, l'affection ou la haine; d'autre part les indigènes livrés à eux-mêmes en face d'un chrétien, privés de leurs chefs naturels, se sentiraient désemparés, désunis, sans aucune cohésion. C'est ce qui est arrivé en Algérie où nous avons voulu faire de l'administration directe. Il faut éviter cela au Maroc et laisser entre l'administration française et les ha-

bitants un intermédiaire, un lien, le fonctionnaire musulman.

Le but poursuivi nous indique la limite même où nous devons nous tenir. Pour les services nouveaux inconnus à la civilisation assez primitive de l'ancien Maroc, nous aurons nécessairement recours à des Français. Pour les services préexistants à notre occupation, il faut faire une distinction. S'il s'agit de fonctions en contact direct avec l'habitant, nous conserverons les anciens agents du Maghzen ; les caïds continueront donc à assurer la police et à recouvrer les impôts ; nous nous préoccuperons seulement de les choisir et de déterminer l'étendue de leur circonscription. Au contraire lorsque les ressortissants de la fonction seront en totalité ou en majorité des Européens, ou lorsqu'il s'agira de la besogne de préparation, de centralisation, en d'autres termes lorsqu'il s'agira des bureaux, particulièrement ceux de l'administration centrale, on pourra faire appel à des Français. Il faut seulement respecter dans leur esprit les stipulations du traité de protectorat ; le Maghzen comprend les ministères chérifiens et leur personnel ; il y aura lieu en principe de maintenir ceux qui existaient au moment de notre installation.

En matière financière en particulier, pour tout ce qui est assiette et perception de l'impôt, les fonctionnaires musulmans sont tout qualifiés pour s'en

occuper ; pour ce qui est centralisation des recettes, prévision et exécution des dépenses, nous pourrions avoir recours à nos nationaux, sauf à employer les éléments indigènes déjà existants et même à permettre aux musulmans d'entrer dans les cadres nouveaux. Nous attacherons ainsi les Marocains instruits à l'œuvre commune et à la France.

Quelle sera donc la mission du résident général et de ses agents ? Elle sera toute de contrôle et ce contrôle sera compris de la façon la plus active ; il comportera à la fois des conseils et une surveillance. A tous les degrés de la hiérarchie, un agent du protectorat sera chargé d'inspirer les décisions du fonctionnaire chérifien correspondant et, s'il ne les a pas inspirées, de les approuver ou de les rejeter avant qu'elles ne reçoivent leur exécution. Il s'établira ainsi une collaboration qui assurera l'intégrité de la gestion du fonctionnaire surveillé, le respect de l'esprit de justice, la mise en valeur des ressources économiques du pays, la sécurité des colons et la soumission de tous à l'influence française. Dans le domaine économique et social où les autorités locales n'ont rien fait jusqu'ici et ne sentent pas la nécessité d'agir, l'intervention des agents du protectorat sera nécessairement très active. Remarquons que l'administration française ne doit pas se comporter partout de la même façon ; au centre il importe qu'elle ait la direction effective ; au point de contact avec les habi-

tants il vaut mieux que notre main soit peu apparente et notre rôle plus effacé.

La garantie du contrôle, c'est la nécessité du visa « Le commissaire résident général aura le pouvoir d'approuver et de promulguer au nom du gouvernement français tous les décrets rendus par Sa Majesté Chérifienne » (article 5 du traité de Fez). On peut admettre que le résident général délègue à ses subordonnés le soin d'approuver les décisions rendues par délégation du sultan. Ainsi nulle décision, soit du sultan, soit de ses ministres, soit des fonctionnaires locaux ne sera exécutoire qu'après approbation expresse ou tacite du représentant du gouvernement français. Cela suffit pour que nous puissions faire disparaître bien des abus et assurer peu à peu une administration égale pour tous. Il y faut cependant une condition, c'est que le sultan et son Maghzen ne nous soient pas sourdement hostiles et ne conseillent pas au peuple par des voies détournées la résistance aux ordres qu'ils ont donnés sur notre invitation.

Les agents chargés du contrôle seront-ils militaires ou civils ? Il est tentant de constituer des bureaux indigènes sur le modèle de ceux qui fonctionnent en Algérie en territoire militaire. Cette organisation est peu coûteuse, puisque les officiers qui la composent ne touchent que leur solde ; surtout elle a l'avantage d'être portée sur les lieux mêmes à mesure que les

troupes avancent et de pouvoir fonctionner immédiatement. C'est un régime excellent pendant quelques temps. Nos officiers ont l'expérience des milieux arabes ; ils sauront conseiller avec assez de fermeté pour que toute mauvaise volonté soit étouffée ; ils sauront, sans employer la force, la faire sentir. Ne la feront-ils pas trop sentir ? Ne tendront-ils pas insensiblement à commander et à exiger l'obéissance ? C'est possible et il faut, partout où on le peut, évoluer vers le contrôle civil, tout au moins vers une organisation mixte. Nous serons ainsi bien mieux dans la formule du protectorat et avec un corps de contrôleurs recrutés avec soin, connaissant la langue, les mœurs, les coutumes du pays nous pourrions faire ce qu'on est convenu d'appeler de la politique maghzen.

Cette formule ne doit pas être prise dans un sens trop absolu. Elle indique une tendance générale, mais il faut se garder d'être systématique ; la réalité demande beaucoup de souplesse et une grande diversité de moyens. Nous serons amenés nécessairement à tenir compte de la diversité des régions et des races qui les habitent et de leur degré de pacification. Pays Siba et Pays Maghzen, villes et campagnes ne seront pas gouvernés par les mêmes procédés. Notre attitude changera dans une même région au cours du temps.

Par tout cet ensemble de moyens, nous ferons peut-être la conquête morale du Maroc. Il est malaisé de

modifier complètement la mentalité des musulmans et de leur faire comprendre la beauté des idées européennes et le charme de la grande patrie française ; il sera plus facile de leur faire saisir les avantages matériels de notre occupation, la paix et la sécurité qui désormais vont présider à la production et aux transactions commerciales ; enfin ils sauront apprécier de n'être plus dans leurs relations avec les pouvoirs publics victimes des exactions, de l'injustice et de la cruauté.

A côté des indigènes, il y a les colons, français ou autres. De ceux-là aussi il faut se préoccuper. Nous ne voulons pas dépouiller et évincer l'indigène, mais enfin l'initiative du gouvernement français au Maroc a été provoquée, sollicitée par des milliers de nos nationaux qui voulaient y faire des affaires de tout ordre, agricoles, commerciales, industrielles. Déjà bien des entreprises sont nées ; aux pouvoirs publics d'encourager ces activités.

CHAPITRE IV

Les formes de notre action

Quel aspect extérieur vont revêtir aux yeux des populations les mesures générales ou individuelles que nous prendrons ? Puisque l'autorité nominale du sultan sur ses sujets doit être maintenue, les formes seront les formes anciennes sauf intervention du représentant de la France pour ratifier les mesures prises et leur donner force exécutoire. C'est ainsi que se manifestera notre collaboration avec le gouvernement chérifien.

Le sultan détient tous les pouvoirs, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. C'est donc lui qui par les lois, les règlements et les actes individuels d'administration va édicter les mesures réformatrices, y compris celles d'ordre financier, que comporte notre programme d'action et en assurer l'exécution.

Il exerce son pouvoir législatif par voie d'actes appelés *dahirs*. La part des autorités françaises est indiquée par l'article 4 du traité franco-marocain. « Les mesu-

res que nécessitera le nouveau régime de protectorat seront édictées sur la proposition du gouvernement français par Sa Majesté chérifienne ou par les autorités auxquelles elle en aura délégué le pouvoir. Il en sera de même des règlements nouveaux et des modifications aux règlements existants. » Toute mesure législative doit donc être proposée par le résident général et ce dernier, si son initiative est suivie d'effet, intervient encore pour donner son visa et promulguer. Au bas de chaque dahir se trouve donc la formule « Vu pour promulgation et mise à exécution » suivie de la signature du résident général.

Le pouvoir exécutif et son corollaire, le pouvoir réglementaire, détenus nominalemeut par le sultan, sont exercés par le Maghzen. Le Grand Vizir, chef du Maghzen, exerce le pouvoir réglementaire sous forme d'arrêtés qu'il prend soit spontanément, soit sur délégation du sultan. Le résident général toujours en vertu de l'article 4, propose et, une fois la mesure prise, vise et promulgue. Les actes individuels d'administration sont pris par le Grand Vizir, les ministres ou les fonctionnaires inférieurs. Aucun de ces actes ne peut être mis à exécution sans l'approbation du résident général ou de son délégué ; cette approbation tantôt est tacite, tantôt se manifeste comme pour les dahirs et les arrêtés vizirîels par un visa formel.

Ainsi pour tout ce qui est intérêts proprement ma-

rocaïns : les autorités françaises ne peuvent ni légiférer, ni réglementer et même elles ne prennent ouvertement aucune mesure individuelle ; elles n'exercent qu'un contrôle. En fait elles donnent toute l'impulsion ; elles inspirent, conseillent et sous la souveraineté de façade du sultan se dissimule la main sans cesse agissante de la France. Officiellement le résident général ne peut prendre de mesures collectives qu'en ce qui concerne nos nationaux ; encore ne sont-ce que les mesures que pourrait édicter un représentant de la France en pays étranger. C'est ainsi qu'il a été créé par arrêté résidentiel des Chambres de commerce françaises à Casablanca et à Rabat.

Au début, il y a nécessairement quelques confusions de compétence. Les domaines respectifs du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire sont encore mal délimités et certains arrêtés viziriels récents ont très certainement empiété sur la compétence législative. Néanmoins au point de vue du rôle respectif des autorités chérifiennes et des autorités françaises, les textes sont suffisamment clairs et les formes que devra revêtir notre action, aussi bien pour les mesures journalières que pour les mesures d'ensemble, suffisamment définies.

DEUXIÈME PARTIE

L'ORGANISATION FINANCIÈRE

Nous allons entrer dans le vif du régime financier, étant bien entendu qu'il ne s'agira pour l'état présent que de la zone française ; la règle de l'autonomie financière des deux zones consacrée par le traité franco-espagnol du 27 novembre 1912 nous permet ce fractionnement de l'empire chérifien.

Les principes et les méthodes que nous avons déduits dans l'étude générale précédente s'appliquent à l'organisation administrative dans son ensemble ; l'organisation financière s'en inspirera également. Le plus souvent d'ailleurs, sinon au centre, du moins dans les organismes régionaux et locaux, elle ne comportera pas de rouages distincts. "

Nous étudierons successivement les ressources, les charges, enfin l'organisation proprement dite. Il serait artificiel de distinguer pour chaque matière le régime antérieur à l'établissement du protectorat et le régime postérieur. Notre entrée dans ce pays a sans doute amené et amène tous les jours des modifications ; néanmoins sur presque tous les points

l'état actuel n'est que le prolongement de l'état ancien. Parfois nous nous sommes contentés de faire revivre les institutions existantes et d'en régulariser le fonctionnement. Parfois nous avons poursuivi l'évolution qu'elles avaient commencée par suite d'un premier contact avec les idées et les gens venus d'Europe ; il faudra alors que nous examinions le sens et les différents stades de cette évolution. Enfin certaines institutions sont purement et simplement d'importation européenne ou française.

L'exécution de notre programme de réformes financières est loin d'être achevée. Il y a encore des lacunes dans cet édifice. Elles seront comblées prochainement et dès maintenant nous pouvons apercevoir dans quel sens elles le seront. Là où il y a plus d'incertitude, c'est dans la situation financière de l'empire chérifien. Quel sera le rendement approximatif des diverses sources de revenus ? A quels chiffres s'élèveront les dépenses des différents services ? Comment sera assuré l'équilibre budgétaire indispensable ? Toutes questions auxquelles on ne peut pour le moment faire de réponse décisive. A notre point de vue d'ailleurs, elles sont très secondaires ; elles ne présentent en effet qu'un intérêt momentané. L'essentiel pour nous, c'est ce qui est sinon permanent, du moins durable, c'est-à-dire les institutions ; et dès aujourd'hui celles-ci sont suffisamment fixées pour pouvoir faire l'objet d'une étude d'ensemble.

CHAPITRE V

Les ressources

Au seuil de ce chapitre et sans vouloir revenir sur les idées générales déjà exprimées, rappelons que certains principes doivent dominer la création et le recouvrement des ressources, celles-ci étant nécessairement constituées en grande partie par des impôts : régularité et respect de la légalité dans l'assiette et la perception ; justice fiscale et même équité si on peut arriver à la réaliser, enfin égalité de traitement entre ressortissants de tous pays.

Les ressources seront réparties entre quatre catégories, *impôts directs, impôts indirects, impôts de souveraineté ou redevances, domaines*. Cette classification s'inspire de celle qui est courante en France ; elle répond d'ailleurs assez bien à la réalité actuelle et le régime fiscal marocain, désormais influencé par les tendances et les méthodes françaises, s'en rapprochera nécessairement de plus en plus.

SECTION I

Impôts directs

Les impôts directs sont le *zekkat* et l'*achour* aujourd'hui remplacés en principe par le *tertil*, la *hedia* et la *taxe sur les constructions urbaines*.

Comme font en règle générale toutes les institutions musulmanes, ces impôts, sauf cependant la taxe sur les constructions urbaines, dérivent du Coran. Ils ont un caractère très étroitement religieux et c'est dans la loi religieuse qu'il faut aller chercher leurs caractères essentiels et l'origine de leurs principales modalités.

§ 1. — LE ZEKKAT ET L'ACHOUR (1)

Le zekkat et l'achour actuels dérivent d'un seul et même impôt le zekkat. Celui-ci primitivement s'inspire de deux idées, l'idée de purification et l'idée d'aumône. On purifie ses biens et le produit de son travail en faisant l'aumône, par conséquent en payant au sultan, intermédiaire entre les pauvres et le reste de ses sujets, une cotisation annuelle dont le produit a cette destination. Ce sacrifice, ce don est un acte

1. Michaux-Bellaire. *Archives marocaines*, t. I. Abdessem. *Organisation financière de l'empire marocain*. Doulté. *Les Marocains et la Société marocaine*. *Revue générale des Sciences*, 1903.

de foi par lequel chaque musulman affirme sa croyance ; cette obligation figure donc au nombre des cinq devoirs fondamentaux de la loi coranique. Les ouvrages français l'appellent le plus souvent *l'aumône légale*.

Dans sa forme ancienne le paiement du zekkat n'est pas une obligation sanctionnée par la contrainte ; c'est seulement un devoir moral, une pratique religieuse imposée par les textes sacrés et le sultan n'est nullement fondé à intervenir dans la perception. L'aumône légale porte :

1° Sur le bétail et se traduit par le prélèvement d'un nombre de têtes équivalant à peu près à 2 1/2 %.

2° Sur les métaux précieux et sur les marchandises possédées pendant une année entière pour 2 1/2 % de leur valeur.

3° Sur les récoltes pour 10 % de leur produit.

Ces trois sortes de matières imposables continuèrent à être frappées, mais le zekkat n'a conservé son caractère ancien de devoir moral dont l'accomplissement est laissé à la libre appréciation des croyants qu'en ce qui concerne l'une d'elles : les marchandises et les métaux précieux. Car l'évaluation de ces objets apparaissait aux fonctionnaires Maghzen comme une tâche d'une insurmontable difficulté, et il était encore moins question d'essayer d'apprécier le revenu des négociants. A l'époque du paiement de l'aumône légale, à la fête de l'Achoura qui est le 10 du mois de Moharrem, les négociants faisaient eux-mêmes l'in-

ventaire de leurs marchandises, puis ils fixaient librement la quotité du prélèvement à opérer en faveur des pauvres et procédaient eux-mêmes à la distribution.

Pour les deux autres matières, l'impôt est devenu une contribution obligatoire. Les agents du Maghzen recensent la matière imposable, perçoivent et au besoin poursuivent le recouvrement des cotisations par les moyens de coercition dont ils disposent. C'est l'impôt sur le bétail ou *zekkat* proprement dit et l'impôt sur les récoltes ou *achour*. Nous allons examiner l'assiette et la quotité de ces deux taxes.

Le *zekkat* est un impôt sur le capital. Il frappe ce qui est essentiellement le capital d'une population agricole et pastorale : le bétail. Chameaux, bœufs, juments, chèvres et moutons sont taxés annuellement dans les proportions suivantes équivalentes à peu près à 2,50 % :

Chameaux : On paie seulement à partir de 6 chameaux. De 6 à 25, on donne un mouton par an par 6 chameaux. De 25 à 45, un chameau qui n'est plus à la mamelle mais qui ne peut encore porter de fardeaux. Pour 45 chameaux, un chameau pouvant porter la charge et à partir de ce chiffre autant de bêtes qu'on en possède de fois 45.

Juments : Mêmes proportions que pour les chameaux.

Bœufs : A partir de 30 têtes seulement, un veau

non sevré ; à 40 et ensuite pour chaque groupe de 40 un veau de plus d'un an.

Chèvres et moutons : A partir de 40 têtes et par 40 jusqu'à 300 un agneau ou un chevreau. A partir de 300 un mouton ou une chèvre de plus d'un an pour chaque centaine.

L'achour prélève un dixième de toutes les récoltes. C'est un impôt sur le revenu de la terre.

Certaines dispositions contribuent à rendre ces taxes plus équitables ou à en éviter les conséquences anti-économiques. C'est ainsi que le zekkat ne frappe les bestiaux que lorsque leur propriétaire en possède un certain nombre ; les bœufs servant au labour quel que soit leur nombre sont exclus du total. Pour l'achour, les quantités servant à la semence sont déduites de la récolte taxée ; de plus les produits de la terre arrosée par le travail de l'homme paient deux fois moins que ceux de la terre arrosée naturellement par la pluie ; ils sont donc taxés à 5 % seulement. D'une façon générale un bien n'est tenu au paiement de l'impôt que s'il est depuis plus d'un an entre les mains de son propriétaire et celui-ci est cru sur parole sur cet article. En principe le produit de ces deux contributions est destiné aux pauvres et doit être réparti entre diverses catégories de personnes suivant des règles fixes. En fait le Trésor chérifien encaisse, fait quelques aumônes et conserve le reste pour d'autres besoins.

Il ne faut pas perdre de vue que nous venons de décrire le zekkat et l'achour tels qu'ils résultent des lois coraniques. Dans la pratique, l'arbitraire qui règne dans la détermination des quantités imposables et les irrégularités de perception en changent complètement le caractère et font d'impôts assez modérés dans leur taux et relativement équitables dans leur assiette de véritables instruments d'oppression à l'égard des pauvres et des faibles. Pour l'instant notons les traits généraux que nous pouvons découvrir. Ce sont des impôts dont le paiement est l'accomplissement même d'une pratique religieuse ; ce sont des impôts de quotité, proportionnels, frappant non tous les capitaux ou tous les revenus, mais seulement certains capitaux et certains revenus, ceux dont l'existence est le plus courante en ce pays ou simplement qui sont le plus faciles à saisir et à évaluer.

Quelques musulmans privilégiés jouissent d'une situation particulière. Ce sont les *Chorfa* ou descendants du Prophète. Les Chorfa et le sultan lui-même qui est le premier d'entre eux doivent l'aumône légale ; ils peuvent néanmoins au lieu de la verser au Trésor la remettre eux-mêmes aux pauvres. Régulièrement ils ont droit à une part du produit des taxes coraniques ; le sultan qui a tout intérêt à les ménager leur accorde des cadeaux et des faveurs d'une valeur très certainement supérieure au montant de cette part.

Ils reçoivent notamment des *Azib*. Un *Azib*, c'est la concession d'une certaine quantité de terres avec le droit de les cultiver, de les exploiter et d'exercer sur les habitants une quasi-souveraineté ; quelquefois la concession ne porte que sur les droits de souveraineté ; toujours la conséquence est que les habitants de l'*Azib* doivent payer les taxes coraniques non au sultan, mais au chérif investi. Les privilèges fiscaux de cette aristocratie religieuse s'étendent aussi à d'autres impôts que ceux-ci ; nous en indiquerons la portée au fur et à mesure de l'étude de ces autres contributions.

Le *zekkat* et l'*achour*, avons-nous dit, reposaient sur une disposition de la loi coranique. Ils laissaient donc en dehors de leur champ d'application les habitants non musulmans de l'empire ; c'étaient d'une part les Juifs — ceux-là payaient un impôt spécial, la *djezia* ou droit de capitation — d'autre part les *étrangers* auxquels était assimilée une catégorie particulière d'indigènes musulmans, les *protégés étrangers*.

§ 2. — SITUATION AU POINT DE VUE FISCAL DES ÉTRANGERS ET PROTÉGÉS ÉTRANGERS

L'étranger, de par sa qualité de chrétien, ne peut être astreint à l'accomplissement d'une pratique musulmane, par conséquent au paiement des impôts

religieux. Cette immunité si logique est consacrée par la tradition et on peut la considérer comme implicitement confirmée par les traités qui ont fait bénéficier les chrétiens du régime dit des Capitulations. L'objet de ces traités était de soustraire les Européens à la juridiction locale et accessoirement à la fiscalité locale. En particulier l'accord franco-marocain du 28 mai 1767 donne au roi de France le pouvoir d'établir des consuls au Maroc et ces représentants ne paieront pas d'impôts. En fait et sans aucune difficulté, tous les ressortissants français, qu'ils fussent ou non consuls, ont bénéficié de cette faveur, et celle-ci s'est étendue rapidement aux nationaux des autres pays chrétiens.

La convention de 1767 dispose encore que « ceux qui seront au service desdits Consuls, comme secrétaires, interprètes, censeurs (courtiers) et les autres ne seront imposés d'aucun impôt ni dans leurs personnes, ni dans leurs maisons ». Voici formellement consacrée l'institution, qui en fait existait déjà, des protégés. Pour que les consuls puissent librement s'acquitter de leurs fonctions et que les négociants chrétiens ne puissent être mis dans l'impossibilité de vaquer à leurs affaires, les indigènes musulmans qu'ils emploient jouiront des mêmes avantages qu'eux, en particulier de l'exemption d'impôts.

La protection offrait trop d'avantages et aux indigènes en leur permettant de se soustraire aux lois et

aux charges de leur pays, et aux puissances en leur créant une clientèle commerciale et politique pour que la qualité de protégé n'ait pas été très vite étendue à l'infini. Désarmé au point de vue de la police et de la justice contre un certain nombre de ses sujets, appauvri par la diminution dans le rendement des impôts qu'amenait l'immunité fiscale des protégés, le Maghzen ne tarda pas à réclamer une réglementation. Le premier effort pour la réaliser date de 1863 et l'histoire du Maroc depuis cette époque nous offre le spectacle d'une lutte sans cesse renaissante entre le sultan qui s'efforce de limiter les effets de la protection et les puissances qui reconnaissent le caractère abusif qu'elle revêt mais voudraient sauvegarder leurs privilèges traditionnels ou obtenir quelque chose en échange de leur diminution. Avant de retracer ces péripéties, notons quelques-uns de leurs traits caractéristiques :

1° Seule la situation des protégés au point de vue fiscal et aussi, il est vrai, au point de vue de la police et de la juridiction, a donné lieu à des réclamations du Maghzen et appelé une réglementation. Cependant, au regard de l'impôt, les ressortissants et les protégés étrangers ont toujours été placés sur le même pied.

2° Les tentatives de réforme du régime des impôts directs qui ont été faites avaient principalement pour but de faire disparaître les exemptions. La question

de la situation des ressortissants et protégés étrangers et la question de la réforme fiscale se sont ainsi trouvées liées.

3^e Cette dernière, quoique d'ordre purement intérieur en principe, a donc dû être réglée par voie internationale ; du moins elle n'a pas été résolue sans l'assentiment des puissances. Celles-ci avaient peut-être d'autres motifs politiques ou économiques d'intervenir, mais juridiquement leur raison était celle que nous venons d'indiquer.

§ 3. — LA CONVENTION DE MADRID ET LE TERTIB DE 1881

La Convention de Madrid du 3 juillet 1880 confirmant et complétant un accord franco-marocain du 19 août 1863 a réglementé l'exercice de la protection. Elle est aujourd'hui encore en vigueur. La protection n'est pas héréditaire. Elle s'étend sur la famille du protégé et celle-ci ne comprend que la femme, les enfants et les parents mineurs qui habitent sous le même toit. Il y a trois catégories de protégés ; deux sont déjà indiquées dans le traité de 1767, ce sont d'une part les indigènes employés par les légations et par les autorités consulaires, d'autre part les censaux, c'est-à-dire les agents employés par les négociants étrangers pour leurs affaires de commerce. Une troisième source de la protection s'est implantée

peu à peu par l'usage avant d'être ratifiée par la convention de 1880 ; c'est le fait d'avoir rendu des services importants à l'une des puissances chrétiennes. Le nombre maximum dans cette dernière catégorie est de douze protégés par puissance, sauf assentiment du sultan si on veut dépasser ce chiffre ; dans la pratique la limite fixée a été vite dépassée et c'est ici que l'abus a été le plus sensible. Les associés ou agents agricoles ne peuvent bénéficier de la protection ; ils ont cependant quelques garanties contre les poursuites judiciaires arbitraires. La convention de Madrid confirme l'existence des protégés ; tout en s'efforçant de restreindre l'étendue et la portée de l'institution elle en garantit la durée et donne aux puissances l'assurance qui leur était nécessaire à cet égard. En outre elle permet à tous les étrangers de devenir propriétaires au Maroc.

En échange de ces avantages, les puissances concèdent que leurs nationaux et leurs protégés, « propriétaires ou locataires de terrains cultivés », ne jouiront plus que d'une exemption partielle d'impôts. A proprement parler ils ne paieront pas l'aumône légale, celle-ci étant réservée aux vrais musulmans, mais ils paieront un *impôt agricole*, frappant les récoltes et les bestiaux, en outre de l'impôt des portes que nous étudierons plus loin avec les impôts indirects.

Quel est cet impôt agricole ? Son assiette et son

mode de perception ont fait l'objet d'un règlement élaboré d'un commun accord entre le Maghzen et les représentants des puissances à Tanger, qui avait été prévu par la Convention de Madrid et qui se trouve être le premier *Tertib*. C'est le règlement du 30 mars 1881.

Les récoltes en céréales et en fruits de toutes sortes paieront 10 % en nature ou en argent au gré du contribuable. Cette taxe est sensiblement la même que l'achour ; il n'est pas dit cependant que les cultures par irrigation bénéficieront d'une réduction de moitié.

Les bestiaux, chameaux, bœufs, chèvres et moutons paieront un droit de 2,50 % et, pour cette taxation, le règlement évalue à l'avance et uniformément les chameaux à 40 piastres d'Espagne par tête, les bœufs à 15 piastres, les moutons et les chèvres à 2 piastres. Ici la différence avec le zekkat est sensible. L'impôt est moins lourd ; étant perçu en argent, il est plus rapproché de la proportionnalité ; enfin il n'est pas question des juments.

La perception de ces deux taxes nécessite l'intervention consulaire. Le contribuable, étranger ou protégé, remettra le montant de sa cotisation au consul dont il ressortit ; celui-ci la versera ensuite à l'Amel. Si le contribuable se croit surchargé, il réclamera auprès du consul qui fera procéder à une nouvelle évaluation contradictoire. En outre l'emploi des mesures

de contrainte ne pourra être fait sans le concours du même personnage.

Les caractéristiques du nouvel impôt agricole étaient celles-ci : dénaturation de l'aumône légale de façon que cet impôt fut acceptable pour les sujets musulmans qu'il devait frapper et en même temps que les Européens ne fussent pas admis à contribuer à une obligation religieuse ; précision et fixité relatives des règles ; immixtion consulaire dans le recouvrement. L'application se fit très mal. Les Européens et leurs protégés ne mirent aucun enthousiasme à payer et leurs gouvernements les y poussaient d'autant moins que le droit d'être propriétaire reconnu aux étrangers par le traité de 1880 se heurtait en fait à des difficultés insurmontables. Du côté chrétien même mauvaise volonté, répugnance à appliquer aux chrétiens un impôt se rapprochant trop de l'aumône légale, crainte de l'intervention consulaire dans l'administration, peut être hostilité à tout essai de système financier comportant des règles fixes et précises.

Le règlement du 30 mars 1881 est rapidement tombé en désuétude ; l'impôt agricole n'a pour ainsi dire pas été perçu. On n'a rien demandé aux étrangers proprement dits, aux chrétiens. Quant aux musulmans étrangers ou protégés, les plus riches s'arrangeaient moyennant quelques libéralités bien placées pour se faire rayer de la liste des contribuables. Les

pauvres eux étaient taxés, parfois fort durement et l'intervention du consul en leur faveur restait souvent impuissante.

La convention de Madrid dans sa partie fiscale est restée lettre morte. A-t-elle eu le même sort en ce qui concerne les conditions posées à l'acquisition de la qualité de protégé? Les indigènes recherchant cette situation privilégiée, les nations européennes se faisant concurrence les unes aux autres pour accroître leur clientèle et rendre leurs intérêts politiques et économiques plus imposants, les restrictions résultant de l'accord de 1880 ont été tournées et violées de toutes les façons. Dans les trois catégories énumérées, surtout dans celle des indigènes ayant rendu des services à une puissance étrangère et dans celle des censeux, ni les conditions d'accès ni les limites de nombre n'ont été observées. Les associés agricoles ont réussi peu à peu à bénéficier des mêmes privilèges que les protégés proprement dits. Le résultat a été pour le Maghzen d'abord l'impossibilité d'assurer l'ordre et de faire respecter les lois sans se heurter à tout instant aux prérogatives d'une nation européenne, ensuite des moins-values dans le rendement des impôts, moins-values d'autant plus importantes que beaucoup de musulmans riches s'étaient fait prendre comme protégés.

Les immunités fiscale et juridictionnelle résultant pour les étrangers des Capitulations, pour les protégés

gés de la Convention de Madrid ou du moins de l'application qui en a été faite sont incompatibles avec notre protectorat. Elles le sont pour des raisons de droit, car ce régime d'exception se justifiait vis-à-vis du sultan, non vis-à-vis de la France, pour des raisons de fait qui sont l'impossibilité d'assurer l'administration journalière et l'application des réformes en face d'une pareille situation. Au surplus il importe que nous coupons court à toute velléité d'entraver notre œuvre que pourraient avoir encore certaines puissances ; le régime des Capitulations et celui de la protection leur en offrent un moyen trop facile. Le traité franco-allemand du 4 novembre 1911 contient à cet égard une promesse. L'article 12 complété par la Lettre explicative envisage comme prochaines, d'abord la revision de la liste des protégés sur la base des prescriptions de la convention de Madrid, ensuite la suppression de la protection elle-même. Mais l'échéance n'est pas indiquée et la réforme est subordonnée au succès de négociations futures avec toutes les nations intéressées. Logiquement d'ailleurs elle n'entraînerait que la disparition de l'exemption d'impôts des protégés. Pour que les étrangers eux-mêmes perdent leur privilège, il faudra obtenir des nations dont ils ressortissent l'abandon des Capitulations.

§ 4. — LE TERTIB DE 1901

L'impôt agricole de 1881, tout en s'écartant quelque peu des contributions coraniques, en conservait les caractères essentiels et ne pouvait être considéré comme une véritable atteinte aux prescriptions religieuses. Néanmoins il n'avait pas réussi ; les étrangers et les protégés en fait ne payaient aucun impôt direct. Le désir de les atteindre, celui d'opérer les réformes que semblaient appeler les impôts coraniques eux-mêmes, les suggestions probables d'une puissance étrangère, l'Angleterre, ambitieuse de prendre en main la rénovation financière du Maroc, poussèrent le sultan Abd el Aziz à édicter une refonte complète de l'impôt. C'est le tertib de 1901. Le nouveau règlement modifiant celui du 30 mars 1881, l'assentiment des puissances était nécessaire. Elles hésitèrent longtemps à le donner ; leurs sujets et leurs protégés étaient placés désormais sur le même pied que les indigènes musulmans et l'intervention protectrice du consul n'était plus requise dans les mêmes conditions. Enfin le 26 novembre 1903 la légation de France ratifia le tertib ; les autres puissances suivirent son exemple et le nouveau règlement put être promulgué.

Les taxes coraniques, toujours applicables jusqu'à aux musulmans non protégés, ainsi que leur dérivé

du tertib de 1881, l'impôt agricole, et toutes les redevances disparaissaient. En remplacement il était institué des droits fixes sur les attelées de labour, sur le bétail et sur les arbres fruitiers.

L'impôt sur le bétail existait déjà sous la forme de zekkat ; ici rien n'était changé sauf la quotité du droit qui était doublée.

La nouveauté c'était la substitution d'un droit fixe sur les attelées de labour et sur les arbres fruitiers, ce qui est en somme un capital, à l'achour, droit d'un dixième sur toutes les récoltes, c'est-à-dire sur un revenu. En outre il n'y avait pas de minimum exempt et l'impôt devait être acquitté en argent.

Il frappait indistinctement tout le monde, indigènes protégés ou non protégés, étrangers, chorfa ; par conséquent les étrangers, les protégés et les chorfa étaient dépossédés de leurs privilèges de fait ou de droit. De plus tous ceux, principalement les personnages religieux, qui percevaient l'impôt pour leur compte dans certaines régions ou Azib, ne pouvaient plus le faire ; tout le monde versait au Trésor.

Les caïds n'étaient plus chargés de la perception ; ils étaient cantonnés dans leurs autres attributions et recevaient dorénavant un traitement fixe. Dans chaque tribu, le sultan désignait un *amin* qui devait, aidé de deux secrétaires ou *adoul*, recenser la matière imposable et inscrire sur un registre le nom et le chiffre de cotisation de tous les contribuables. Le con-

cours des consuls était cependant admis en ce qui concerne les étrangers.

Remplacement du droit proportionnel par un droit fixe, suppression du minimum exempt, égalité devant l'impôt, paiement en argent, perception non par les agents locaux investis de la délégation générale du sultan, mais par des fonctionnaires spéciaux, strictement revêtus d'attributions financières et rémunérés par un traitement fixe servi par le Trésor, voilà les caractéristiques de la nouvelle fiscalité. C'était autant de conditions d'insuccès, autant d'innovations qui justifiées en théorie se heurtaient aux conditions locales. L'achour était l'abandon d'un dixième de la récolte dans un but de purification, abandon prescrit par les textes sacrés ; le droit fixe qu'on lui substituait n'avait aucune source religieuse ; il n'avait pour lui que des raisons d'ordre financier qui échappent aux musulmans. Car notre conception particulière de l'impôt répugne à ces populations ; elles n'y voient qu'un signe d'abaissement et de servitude et rien n'a une base solide que ce qui repose de près ou de loin sur un texte religieux. La suppression des privilèges des hauts personnages religieux, des chorfa, devait également scandaliser les indigènes. Ceux-ci n'ont pas l'amour ni même l'idée de l'égalité ; ils ont en revanche le respect des situations consacrées par la religion et la tradition. De leur côté les chorfa dépossédés prêchèrent partout la résistance à la loi et

montrèrent dans les ordres chérifiens la violation formelle des prescriptions coraniques. Enfin la réforme paraissait impliquer une certaine méfiance vis-à-vis des caïds et les ordres du sultan semblaient inviter les habitants à refuser d'obéir à ceux-ci ; leur autorité en fut irrémédiablement compromise.

Le système fiscal nouveau avait, en dehors de certains avantages théoriques qui, nous le répétons, étaient plutôt dans ce milieu une entrave au succès, quelques avantages pratiques. La perception était essentiellement simple et facile ; il n'y avait pas de récolte à évaluer, seulement des éléments imposables très simples à dénombrer. De plus les exactions des caïds étaient désormais rendues impossibles. Ces avantages disparaissaient devant la foule des conditions d'inapplicabilité, devant le heurt aux croyances, aux coutumes et aux privilèges. L'autorité politique dans ce pays repose essentiellement sur une base religieuse ; si on fait disparaître cette base, les institutions ne sont plus accueillies par le respect et l'obéissance nécessaires à leur fonctionnement.

Les circonstances qui entourèrent la mise au jour de cette réforme vinrent encore en accroître l'insuccès. L'adhésion des puissances était nécessaire ; elle ne fut donnée qu'en 1903 et sous la condition que les étrangers et protégés étrangers ne seraient astreints aux taxes nouvelles que si les marocains les payaient effectivement. Or dès 1901 le zekkat et l'achour étaient

supprimés et les tribus prenaient l'habitude de ne payer aucun impôt ; en même temps, l'autorité des caïds était affaiblie irrémédiablement par les nouvelles mesures. Si bien qu'après 1903 les populations ne voulurent pas recommencer à payer des impôts. Le tertib resta donc lettre morte ; il n'avait pu être perçu et il avait été un puissant ferment d'anarchie. Lorsque plus tard le sultan changeant de ligne de conduite voulut recommencer à percevoir les impôts coraniques, il y fut complètement impuissant. Les conséquences de cet échec ont été graves pour l'empire ; il a grandement contribué à entraîner la chute d'Abd el Aziz et, ce qui est plus important, le désordre et le déficit ; on peut dire qu'il a marqué le commencement de la débâcle financière et politique.

Quand s'ouvrit la conférence d'Algésiras, les délégués marocains, mettant en évidence la non perception du tertib et la pénurie du Trésor, demandèrent qu'on prit les mesures nécessaires pour augmenter les ressources du sultan. La question de la réforme des impôts directs fut donc posée ; elle fut écartée immédiatement comme trop délicate, trop complexe pour être traitée à la Conférence. Celle-ci déclara s'en tenir au tertib de 1901 et se borna à confirmer celui-ci en tant qu'il garantissait les droits des étrangers. Ils ne pourront être taxés que dans les localités où les sujets marocains le seront effectivement. Les autorités consulaires chargées de la rédaction des rôles

et du recouvrement de la taxe retiendront un tantième pour cent des sommes encaissées pour couvrir leurs frais.

§ 5. — L'OCCUPATION FRANÇAISE ET L'IMPÔT DIRECT.
LE TERTIB DE 1912

Lorsqu'en 1907 nous avons occupé successivement la région d'Oudjda et la Chaouïa, nous avons eu à envisager la question fiscale. Cela était nécessaire pour se procurer des ressources et aussi comme signe tangible de la soumission. Il fallait faire accepter le principe de l'impôt à des populations qui depuis 1901 ne le payaient plus ; il fallait en outre choisir un système fiscal. Le tertib était trop impopulaire pour que nous risquions notre prestige à vouloir l'imposer ; d'autre part il faut reconnaître que par son assiette il manquait d'équité ; l'impôt sur les attelées de labour était essentiellement improportionnel au revenu, variant de 2,80 à 31,25 % du revenu réel. Les anciens impôts coraniques avaient l'avantage d'être consacrés par la loi religieuse ; ils étaient simples et suivaient d'assez près les variations de la fortune publique. C'est en leur faveur que l'autorité militaire se décida.

En Chaouïa l'assiette des impôts coraniques reçut peu de modifications ; cependant on les atténua. Pour encourager l'agriculture et l'élevage on fit porter l'achour sur deux sortes de récoltes, le blé et

l'orge seulement et le zekkat sur les animaux adultes exclusivement. L'aristocratie religieuse vit ses privilèges respectés à titre provisoire ; les étrangers et les protégés gardèrent leur situation de fait. Il n'a pas été perçu d'autre impôt direct sauf cependant une *amende de guerre* de 2 millions et demi imposée aux tribus chaouïa pour leur attitude dans les événements de Casablanca d'août 1907, payable en trois ans et recouvrée comme les taxes coraniques et un impôt des *prestations en nature* appliqué pour la réparation des pistes.

Les modifications principales portèrent sur le système de recouvrement où l'on s'efforça d'introduire l'ordre et la justice. Le recensement de la matière imposable fut fait par les soins de commissions indigènes composées du caïd, de deux notables, d'un adoul et du cheikh du douar recensé. La cotisation ainsi établie est versée par les indigènes contre reçu ; ceci n'existait pas auparavant et cela permettait de percevoir l'impôt plusieurs fois dans la même année ; la réforme a donc été très bien accueillie des indigènes. Toutes ces opérations sont faites sous la surveillance de l'autorité militaire qui assure l'impartialité dans l'assiette et l'exactitude dans le paiement des droits. Du produit brut des contributions il fallait défalquer 17 % comme frais de perception sous forme de remises aux fonctionnaires chérifiens, soit 10 % aux caïds, 5 % aux cheikhs et 2 % à répartir

entre les autres membres de la commission. Le surplus fut consacré aux dépenses locales d'accord avec les représentants du sultan. Le traité franco-marocain du 4 mars 1910 ratifie ce système dans les termes suivants.

« Article 4. — Les impôts de la Chaouïa continueront à être perçus pour le compte du Maghzen, mais leur affectation sera réglée par une lettre du ministre des Finances de Sa Majesté chérifienne adressée au gouvernement français. »

Dans la région d'Oudjda, les méthodes employées furent à peu près les mêmes (1). Elles le furent même antérieurement puisque notre occupation a précédé de quelques mois celle de la Chaouïa et elles s'inspirèrent de celles appliquées en Algérie. Il y a cependant une différence dans le mode d'évaluation de la récolte taxée par l'achour, à raison des usages locaux traditionnels. On établit pour chaque contribuable le nombre de charrues et la charrue c'est la surface de terrain qui peut être ensemencée par une quantité déterminée de grain ; on fixe d'après la situation et la nature du terrain le rendement présumé de chaque charrue et on a ainsi, avant la récolte, la quantité imposable au dixième. Il n'y a aucune exemption. Les Européens ont été astreints à

1. Voinot. *Oudjda et l'Amalat*. Bernard. *Les confins algéro-marocains*.

l'impôt, de même que leurs protégés ; la question de la protection a toujours eu d'ailleurs beaucoup moins d'importance et d'acuité dans cette région que dans celle des ports de l'Atlantique.

Les résultats ont été excellents. L'impôt était d'autant plus difficile à faire accepter que les tribus du Maroc oriental ne reconnaissaient que très faiblement l'autorité du sultan et depuis longtemps déjà ne lui payaient d'impôt qu'autant qu'elles y étaient contraintes par l'envoi d'une *mehalla* ; seuls les habitants d'Oudjda, placés sous la surveillance immédiate de l'amel versaient régulièrement. Notre restauration fiscale a cependant été bien accueillie et sous le contrôle étroit des chefs de poste et des officiers du service des renseignements, le fonctionnement de l'impôt a été des plus réguliers. Les ressources réalisées ont été, avec celles provenant des autres droits, versées au budget de l'amalat et par suite appliquées aux dépenses des services locaux. L'accord du 4 mars 1910 vint confirmer ce qui avait été fait par les autorités françaises et en assurer la continuation.

« Article 7. — Les taxes des marchés et les droits mentionnés aux accords seront perçus selon les tarifs prévus et les impôts zekkat et achour selon les règles appliquées dans l'empire chérifien. Ces perceptions auront lieu par les soins des oumana et des gouverneurs du Maghzen avec l'assistance d'un fonctionnaire français pendant la durée de l'occupation.

« Quant aux dépenses de l'administration des territoires occupés, telles qu'émoluments des oumana et autres, elles seront prélevées sur les recettes susdites ; le tout sera inscrit dans un compte spécial qui sera envoyé au Maghzen ; l'excédent sera versé au trésor chérifien. »

*
* *

C'était un système provisoire. A l'instauration du régime du protectorat devaient correspondre des nécessités nouvelles et aussi des pouvoirs plus étendus des autorités françaises. La question des impôts directs s'est posée de nouveau.

L'administration du protectorat a estimé que les contributions coraniques étaient établies d'une façon trop rudimentaire pour pouvoir durer dans une société appelée à devenir plus riche. A des besoins plus complexes, à des services publics plus nombreux devait correspondre un système fiscal plus complet. Les indigènes ne sont pas très sensibles aux beautés de la fiscalité, mais si on leur montre les fonds perçus employés à des œuvres d'intérêt général, s'ils peuvent voir les ressources appliquées dans leur région même à des services publics dont ils comprennent l'utilité, ils accepteront davantage cette idée qu'ils doivent payer pour avoir la sécurité, la paix, un outillage public. Il fallait donc un système d'impôts directs plus productif, plus souple, c'est-à-dire permet-

tant de mieux saisir les divers éléments de la fortune publique et d'en suivre le développement.

Il fallait aussi éviter l'inquisition. L'achour avec ses procédés d'évaluation directe de la récolte réelle pouvait faire naître bien des contestations, bien des heurts avec les indigènes. Par contre le tertib de 1901 en se contentant de dénombrer et de taxer d'un droit fixe les moyens de production était peu équitable ; l'improportionnalité au revenu réel y était flagrante. Ne pouvait-on s'approcher suffisamment de la réalité individuelle sans se laisser entraîner à des recherches vexatoires ? Le tertib a donc été réorganisé par un règlement paru au *Bulletin Officiel* du 6 décembre 1912.

Le projet de règlement avait été soumis au corps diplomatique de Tanger. Cela peut sembler étrange, étant donné que le traité franco-allemand (article 1, § 1) nous a donné le droit de légiférer seuls avec le sultan dans tous les domaines. Cela s'explique parce qu'à cette époque l'Espagne n'avait pas encore adhéré au traité de protectorat ; puis, les Capitulations et le régime de la protection étant encore en vigueur, il fallait rendre possible la taxation des étrangers et des protégés. Les représentants des puissances avaient d'ailleurs profité de la circonstance pour insérer dans le règlement un article additionnel portant que la revision pourrait à l'expiration d'un délai de deux ans, avoir lieu à la demande d'une des puissances

signataires de l'acte d'Algésiras. La France fit aussitôt des réserves en invoquant les droits exclusifs que lui avait conféré le traité franco-allemand en matière législative.

A partir de 1913 sont frappés.

1° Les animaux à raison de tant par tête et par an, chaque espèce étant l'objet d'un tarif différent.

2° Les arbres fruitiers en rapport à raison de tant par groupe de 100 et par an, avec tarif distinct pour chaque sorte.

Ces deux taxes peuvent être considérées comme un impôt sur le capital, sur le capital le plus fréquent dans une population agricole comme celle du Maroc. Le revenu agricole est, nous allons le voir, également frappé.

3° Les cultures fourragères telles que fèves, fenu grec, coriandre, lin, pois chiches, henné paient $\frac{1}{20}$ du montant de l'estimation de la valeur de la récolte. Cette estimation sera faite d'après le cours moyen de vente de la charge de chameau de chacun de ces produits et cela dans chaque région.

4° Le revenu des cultures de céréales, blé, orge, maïs, mil et sorgho sera également frappé au tarif du vingtième. Mais le revenu imposable ne sera pas un revenu réel ; il sera fixé d'après un système de présomptions se rapprochant le plus possible de la réalité. Pour chaque contribuable on estimera les surfaces cultivées en *charrues* et il y aura trois catégo-

ries de charrues suivant la nature de l'attelage.

a) Charrues de chevaux, chameaux, mulets ;

b) Charrues de bœufs ;

c) Charrues d'ânes ;

Voici l'élément surface connu. Le règlement fixe donc pour toute espèce de charrue de chaque sorte de culture le rendement présumé non en quantité de grain mais en argent et ce rendement est différent suivant que la récolte sera estimée devoir être *très bonne*, *ordinaire* ou *mauvaise*. Le rôle de la commission se borne à évaluer la surface en charrues et à apprécier la qualité future de la récolte. Les tableaux annexés au règlement fournissent le reste et permettent de dire ce que devra chaque contribuable.

Tous les sujets de Sa Majesté chérifienne sans distinction sont soumis à l'impôt. Cependant on pourra renoncer temporairement à l'application d'une certaine taxe si un intérêt économique tel que le développement d'une culture ou d'un élevage l'exige, mais tous les contribuables en bénéficieront. Les individus atteints gravement par les intempéries ou tout autre événement extraordinaire pourront être dégrevés. Le texte ne dit rien des personnages religieux, ulémas, chorfa, ni des confréries religieuses, investis par la tradition ou par dahir chérifien d'un privilège fiscal. Quant aux étrangers et protégés étrangers, il y aura lieu de s'entendre avec les puissances étrangères pour

déterminer les conditions dans lesquelles ils pourront être soumis dès 1913 à l'impôt.

De quelle manière se feront et la détermination des cotisations industrielles et la perception proprement dite. A deux reprises différentes dans l'année, en mai et juin pour les arbres fruitiers et les cultures printanières, en août pour les animaux et les cultures automnales une commission fera dans chaque tribu le recensement des matières imposables. Elle sera composée du caïd, président, d'un expert et d'un adel, tous deux désignés par le sultan. Il sera remis à chaque contribuable un bulletin indiquant seulement les matières recensées. Ceux qui croiront avoir lieu de se plaindre pourront réclamer aux représentants locaux du Maghzen dans les vingt jours qui suivront la fin des opérations de la commission. Les contribuables verseront les sommes dues à leur Caïd en présence de la commission de recensement contre quittance extraite d'un registre à souches. Sur le produit brut de l'impôt, le caïd recevra 6 % des sommes perçues dans sa tribu, le cheikh 2 % des sommes recouvrées dans sa fraction, l'expert et l'adel chacun 1 % des sommes perçues dans les territoires où ils auront exercé leurs fonctions.

Tel est l'impôt direct actuel. Il ne faut pas le juger isolément et croire qu'on a voulu établir le système idéal. Il faut le considérer comme une mesure empirique, conditionnée par les précédents, par les sys-

tèmes fiscaux antérieurs et par les mœurs et le milieu et que surtout nous avons voulu faire d'une application facile ne demandant ni inquisitions, ni recherches et aisément acceptable par les indigènes. Il répond bien, semble-t-il, à ces deux conditions que nous avons jugées essentielles, d'abord d'être suffisamment près des règles traditionnelles pour ne pas heurter de front les coutumes et les idées religieuses, ensuite être d'une perception facile et pour cela ne frapper que des éléments apparents, aisés à saisir, ne permettant ni dissimulations ni trop nombreuses contestations.

Le tertib nouveau ne peut évidemment représenter un système définitif d'impôts directs ; surtout il ne peut prétendre être un système complet ; il ne frappe que l'agriculture, le revenu et certains capitaux agricoles. Plus tard les sources de richesse nouvelles se développeront ; il y aura lieu de les taxer. Il n'y a rien d'analogue aux patentes ; les maisons ne sont frappées que par la taxe des constructions urbaines et dans certaines villes seulement. L'inconvénient c'est qu'avec une base si étroite le produit du tertib et par suite l'équilibre budgétaire dépendent de la récolte. L'impôt nouveau appelle en outre une critique : les arbres fruitiers sont trop fortement taxés. Ce n'est pas le moyen de favoriser les plantations, bien au contraire. Par là, l'impôt risque d'avoir des répercussions anti-économiques.

Quels sont les premiers résultats ? Il est encore difficile de le discerner. Nécessairement le tertib ne sera appliqué que d'une façon progressive. Pour le moment il n'est pas encore perçu dans la région des confins algéro-marocains ; là les impôts coraniques restent encore en vigueur. Il y a des tribus du Maroc occidental à qui nous ne pouvons rien faire payer pour le moment, les unes parce qu'elles échappent totalement à notre influence, d'autres parce qu'elles sont en contact avec les rebelles et qu'il importe de les ménager, d'autres enfin parce qu'elles ont été éprouvées par la famine ou d'autres malheurs. Là où le tertib est perçu, les ressortissants et les protégés étrangers y sont assujettis.

Les premiers recensements ont eu lieu en mai et juin 1913. Le projet de budget de l'exercice 1913-1914 prévoyait tout d'abord de ce chef une recette de 5.743.305 pesetas hassani. Par suite d'une récolte exceptionnellement mauvaise, il est probable que le produit ne sera pas supérieur à 3.500.000 pesetas hassani. Les prochains exercices verront des recettes meilleures. Le tertib est destiné évidemment à fournir une grosse partie des ressources annuelles du Maroc, non pas tant à cause de ses tarifs qui sont assez modérés que pour des raisons d'ordre général telles que l'extension de notre terrain d'occupation, l'accroissement de la richesse générale, la suppression des privilèges et des malversations.

§ 6. — LA HEDIA

La *hedia*, impôt traditionnel comme le zekkat et l'achour, était primitivement un don volontaire fait au sultan par les villes et les tribus à l'occasion des trois grandes fêtes religieuses de l'année. C'est devenu une contribution dont le montant est fixé par le Maghzen pour chacun de ces groupements. Le chiffre fixé est réparti dans les villes entre les membres des corporations par les chefs de ces corporations, dans les tribus entre tous les contribuables par les caïds. En fait la somme perçue est beaucoup plus considérable et à cette occasion les fonctionnaires du Maghzen se livrent à des exactions de toutes sortes. Les Chorfa paient la hedia, mais en échange ils reçoivent du sultan des cadeaux d'une valeur souvent très supérieure. Dans le Blad es Siba, la hedia garde son caractère de don par lequel on reconnaît la toute puissance spirituelle du sultan. Donc les tribus insoumises qui se refusent à payer les impôts coraniques continuent à envoyer la hedia assez souvent. Elle est purement gracieuse ; elle n'a le plus souvent que peu de valeur ; elle n'en est pas moins le signe tangible de la souveraineté religieuse du sultan sur tout le Maroc.

L'étude de cet impôt n'a plus maintenant qu'un intérêt rétrospectif. Dans les années de désordre qui

ont précédé notre installation définitive, la hedia n'était plus perçue sauf peut-être sur quelques villes ou tribus rapprochées de la capitale. Il est peu probable que nous cherchions à restaurer cette taxe d'un caractère archaïque, aussi n'en est-il pas fait état dans les prévisions de recettes du budget marocain le plus récent. Peut-être le sultan actuel reçoit-il parfois la hedia à titre personnel ; si cela est, nous avons bien des raisons d'ordre politique de ne pas nous y opposer.

§ 7. — LA TAXE SUR LES CONSTRUCTIONS URBAINES

La conférence d'Algésiras saisie des doléances du sultan relativement à sa situation financière avait envisagé la perspective d'impôts nouveaux mais sans vouloir rien arrêter de définitif. Elle avait cependant concédé une taxe nouvelle qu'elle espérait pouvoir rendre utile au commerce européen en même temps qu'au Maghzen. C'est la taxe sur les constructions urbaines que prévoit l'Acte d'Algésiras (article 61) en même temps qu'il confie au Corps diplomatique de Tanger le soin de prendre, d'accord avec le gouvernement chérifien, un règlement déterminant le taux de la taxe, son mode de perception et la répartition de son produit. De là, le règlement du 10 janvier 1908.

Un impôt annuel sur les constructions urbaines est établi dans tout l'empire marocain sans distinction de

nationalité; elle sera mise en application dans les ports ouverts au commerce immédiatement, dans les autres villes par décision spéciale de Sa Majesté chérifienne notifiée au corps diplomatique. C'est un droit de 5 % au début, de 8 % actuellement, sur la valeur locative brute des immeubles sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les immeubles occupés ou vacants, loués ou utilisés par le propriétaire ou ses ayants droit. Le règlement prévoit des commissions chargées du recensement des maisons et de la fixation de leur valeur locative, une commission siégeant à Tanger chargée du contentieux de la taxe. Le produit est réparti de la façon suivante : La moitié est affectée aux villes pour travaux d'hygiène et de voirie, ceci dans le but de rendre le commerce européen plus facile. Nous verrons quand nous étudierons de plus près le budget municipal que c'est là une des principales ressources des municipalités. Le reste est versé au budget général; néanmoins en 1910, le sultan a aliéné son droit sur cette moitié dans les ports; il en a fait le gage d'un emprunt.

Par la destination d'une partie de son produit, cette taxe impliquait l'existence d'un commencement de vie municipale. Jusqu'à présent c'est dans les ports seulement qu'elle a fonctionné. Mais l'administration du protectorat s'est préoccupée de donner aux villes de l'intérieur les ressources nouvelles qui devenaient nécessaires pour leurs travaux et pour leurs services.

Des dahirs chérifiens du 7 janvier 1914 ont étendu la taxe urbaine aux villes d'Azenmour, Fez et Meknes . Il en sera de même prochainement de Salé et de Marrakech.

SECTION II

Impôts indirects

Les impôts indirects sont les *douanes*, les *droits de portes*, les *droits de marché*, les *droits de régie*, les *taxes minières*, enfin les *droits d'enregistrement*.

§ 1. — LES DOUANES

Au Maroc la production est essentiellement agricole et, sur ce terrain, elle suffit largement aux besoins nationaux. L'industrie est encore dans l'enfance. Il n'y a donc lieu de protéger ni une agriculture maîtresse du marché ni une industrie inexistante. Les importations se feront en objets manufacturés et en produits naturels tels que le sucre et le thé que le Maroc ne fournit pas ; il est tentant de prélever sur le commerce étranger des droits fiscaux. Ces importations seront payées par l'excédent des produits agricoles, le superflu du pays. Il faut cependant veiller à ce que par une exportation excessive, l'agriculture nationale ne s'appauvrisse pas, d'où taxation à la sortie. En résumé le régime douanier comporte des droits à l'importation dans un but exclusivement fiscal, des

droits à l'exportation dans un but à la fois fiscal et économique.

Le régime douanier du Maroc est différent suivant la frontière où on aborde ce pays. Il n'y a de véritable organisation douanière que sur les côtes et encore dans les ports ouverts au commerce, les autres ne pouvant voir débarquer ou embarquer aucune marchandise. Il faut cependant étudier la situation de la frontière du sud et le régime spécial de la frontière algéro-marocaine.

I. — *Frontières du Sud.*

Dans les régions du Sud, l'autorité chérifienne est une pure fiction ; quelques grands seigneurs considèrent ces territoires comme leur domaine propre, sans pouvoir toutefois y faire régner l'ordre et y asseoir efficacement leur domination. Il est naturellement impossible de séparer ces régions des régions sahariennes par une barrière de douanes ; aussi les caravanes entrent-elles librement sans payer aucun droit. Elles sont exposées seulement à payer des *zettat* ou droits de passage aux tribus dont elles traversent le territoire si celles-ci l'exigent, des droits de portes à l'entrée des villes et des droits de marché variables selon les régions.

Une réforme est-elle possible ? Est-elle même désirable ? Pour le moment nous n'occupons pas le Sud ; nous avons traité avec les plus importants vassaux

du sultan, les chargeant de la police de ces territoires. De toutes façons une organisation douanière serait très difficile. L'intérêt en serait d'ailleurs minime et les perceptions peu importantes. Ne vaut-il pas mieux au contraire, que grâce à cette facilité le commerce transsaharien se développe et donne un peu de vie à des pays désertiques ?

II. — *Frontière algéro-marocaine.*

Jusqu'à l'année 1902 le principe de la liberté commerciale était appliqué. La loi du 17 juillet 1867 sur le régime commercial de l'Algérie déclare (article 6) que les produits naturels ou fabriqués originaires du Maroc seront admis en franchise lorsqu'ils seront importés par terre, à condition d'être consommés en Algérie ; les marchandises de provenance mais non d'origine marocaine resteront soumises à leur importation dans la colonie par terre aux droits du tarif métropolitain de même que les marchandises importées par mer. Du côté marocain le sultan n'a jamais établi de droits de douane proprement dits ; il y a eu seulement après le traité du 18 mars 1845 délimitant les territoires algérien et marocain un certain impôt, l'*Achar Fondaq en Nedjarin*, perçu sur tous les produits manufacturés à Fez et en sortant à destination de l'Algérie. Plus tard cette taxe a été levée sur toutes les marchandises achetées à Fez par les Berbères ; c'était pour le sultan un moyen de lever un impôt sur des

tribus qui n'acceptaient pas de payer les contributions coraniques. Enfin c'est devenu une sorte de redevance municipale payable par toutes les marchandises vendues à Fez, quelle que soit leur provenance ou leur destination.

La situation actuelle est réglée par les accords franco-marocains qui ont déterminé le régime des confins : protocole de Paris du 20 juillet 1901 ; accords d'Alger des 20 avril et 7 mai 1902.

Les deux gouvernements se déclarent désireux de consolider leurs liens d'amitié, d'améliorer leurs relations de bon voisinage, d'établir sur les confins en se prêtant une aide réciproque l'ordre et la sécurité, et de développer les transactions commerciales. Dans ce but ils décident la création tout le long de la frontière de postes de garde et de douane. Pareillement seront créés des marchés avec dans chacun d'eux des bureaux de perception des droits. Ces marchés seront les uns algériens, d'autres marocains, les derniers mixtes. Voilà les organismes déterminés. Dans ces postes de douanes et ces bureaux de perception des marchés, quels seront les droits encaissés ? L'article 2 de l'accord du 20 avril 1902 prévoit pour cet objet une convention commerciale. En exécution de cet article est intervenu un nouvel accord du 7 mai 1902 qui déclare :

« Article premier. — Le Maghzen maintient sa faculté d'établir :

« 1° Des droits de sortie ;

« 2° Des droits de transit.

« D'autre part le Gouvernement français a déclaré son intention d'appliquer ou de maintenir, conformément à la législation en vigueur, les droits de statistique et de taxe sanitaire.

« Les droits seront établis suivant les tarifs annexés au présent acte auxquels les deux Gouvernements déclarent ne pas faire d'objection et qu'ils s'interdisent de modifier sans un accord préalable. »

Les tarifs douaniers qui sont annexés à l'accord comportent sur certaines marchandises des droits spécifiques relativement peu élevés, sur toutes les autres un droit de 5 % *ad valorem*. Il est dit en outre que sur les marchés algériens et marocains chaque gouvernement établira des taxes dans la limite des tarifs convenus et les percevra chacun pour son compte ; dans les marchés mixtes, les droits seront perçus par deux agents, un de chaque gouvernement, et répartis en fin de marché entre eux.

Cette organisation n'est prévue que depuis la mer jusqu'au Teniet-Sassi. De ce dernier point à Figuig, il a paru impossible de l'organiser ; on estimera la quantité de marchandises entrant annuellement en territoire marocain par cette zone et la France versera au Maghzen la somme représentative des droits qui devraient être perçus, sauf à la récupérer elle-même

par les perceptions qui lui paraîtront les plus propres à cet objet.

Qu'est-il sorti en fait de ce régime ? Comment ces accords ont-ils été appliqués tant du côté français que du côté marocain.

1° *Côté marocain.* — Le sultan a établi des droits dits de transit à l'entrée des marchandises et des droits de sortie, mais il ne s'en est pas tenu aux tarifs annexés au traité et qui, variables avec chaque produit, équivalaient à peu près à 5 %. Les droits créés ont été tout autres et arbitrairement fixés au double à peu près de ce qu'ils devaient être, c'est-à-dire à 10 % environ. L'arbitraire régnait également dans l'application. Les oumana chargés de la perception s'arrangeaient pour rendre les droits plus ou moins lourds suivant les négociants et généralement ils le faisaient d'une façon hostile à notre influence, pressurant les ressortissants et les amis de la France, favorisant au contraire ses ennemis. Leurs fantaisies étaient limitées seulement par la faculté laissée aux négociants d'abandonner 10 % en nature de leurs marchandises. En outre des droits de douane à l'importation et à l'exportation, le Maghzen a établi des taxes de portes et de marché.

S'il a mis une grande hâte à taxer autant et plus qu'il le pouvait, en revanche il ne s'est nullement préoccupé de créer les postes et les marchés prévus aux accords.

La Conférence d'Algésiras avait été saisie de l'ensemble des questions douanières. Reconnaisant le caractère spécial de la situation faite à la France par la contiguïté de l'Algérie et de l'empire chérifien, elle a déclaré (art. 103 de l'Acte) que « l'application du règlement des douanes restera dans la région frontière de l'Algérie l'affaire exclusive de la France et du Maroc ».

Dès notre arrivée à Oudjda, nous nous sommes efforcés de régulariser le fonctionnement des douanes. Substituant notre direction à celle du Maghzen, nous avons tenu à gérer les intérêts marocains mieux qu'il ne le faisait lui-même et sans les détourner au profit de l'Algérie. Nous avons créé un service de contrôle des douanes, perceptions et régies chérifiennes qui, à partir du 1^{er} mars 1908, a ramené aux tarifs annexés à l'accord commercial du 7 mai 1902 les droits perçus à l'entrée et à la sortie. En même temps les bureaux de douane français et marocains prévus par les accords ont été remplacés par des bureaux mixtes sous la surveillance d'un personnel franco-marocain ; il y a dans chaque bureau un amin chef de service assisté d'un contrôleur. Cette organisation est favorable au Maghzen qui est assuré ainsi d'une perception régulière et aux commerçants qui n'ont plus à subir qu'une visite au lieu de deux. Les sommes recouvrées ont été versées au budget de l'Amalat d'Oudjda. L'article 7 de l'accord franco-

marocain du 4 mars 1910, dont nous avons reproduit le texte plus haut (1), a ratifié les mesures prises par les autorités françaises. Ce sont encore elles qui régissent, mais maintenant avec un caractère définitif, la douane algéro-marocaine.

2° *Côté français.* — La France n'avait stipulé pour elle-même que la faculté d'établir des droits de statistique et de taxe sanitaire. Elle s'est conformée scrupuleusement à ses engagements et n'a créé, en outre des droits de marché prévus aux accords, qu'un droit de statistique (loi du 14 janvier 1905) qui permet de suivre les marchandises qui passent la frontière et de s'assurer qu'elles sont consommées en Algérie.

Une situation très favorable était faite ainsi aux produits marocains à leur entrée en Algérie. Les produits français étaient en état de grande infériorité quand ils voulaient se diriger à travers l'Algérie vers le Maroc ou les oasis sahariennes ; ils devaient d'abord payer à l'entrée en Algérie des droits de douane et d'octroi de mer élevés. En exécution de la loi du 16 avril 1895, des décrets des 17 décembre 1896 et 1^{er} février 1902 ont admis certaines marchandises de provenance française et même certaines autres de toute provenance à entrer en Algérie en franchise de droits à destination du Maroc et des oasis sahariennes,

1. V. p. 84.

Les intérêts français se disent gravement menacés par le régime fait aux produits marocains à leur entrée en Algérie. En ce qui concerne les produits fabriqués, on dit que ce qui vient en Algérie concurrencer l'industrie française, ce sont en réalité des articles d'origine européenne qui ont pénétré au Maroc par un bureau de douane maritime ou par la frontière franco-algérienne ou enfin, ce qui est encore plus avantageux, par Melilla, port franc. Si, comme il est possible, nous sommes obligés d'accorder aux marchandises étrangères destinées au Maroc le transit à travers l'Algérie, la fraude pourra prendre une grande extension. Pour les produits naturels, les agriculteurs français craignent de les voir arriver en France à travers l'Algérie, sans payer de droit comme tous les produits algériens, et déprécier leurs propres denrées sur le marché national. On redoute surtout de voir la culture de la vigne se développer au Maroc et le vin, n'ayant pas de débouchés dans le pays, venir en chercher en France. Le gouvernement a donc déposé un projet de loi aux termes duquel les produits naturels ou fabriqués originaires du Maroc, importés en Algérie par la frontière de terre, sont soumis aux conditions ordinaires de l'importation par mer. Par exception certains produits naturels, bestiaux, céréales, fruits et légumes, seront en quantité limitée admis en franchise. Ce projet de loi nous paraît inspiré, surtout en ce qui concerne les produits naturels, par le

plus farouche et le plus aveugle protectionnisme. Pour calmer les alarmes injustifiées de nos agriculteurs, on va enlever toute espèce de débouché aux colons des confins algéro-marocains et peut-être compromettre l'avenir économique du Maroc. La discussion de ce projet de loi entamée par la Chambre des députés en mars 1914 a été momentanément ajournée.

Une menace plus grave pour les intérêts français résulte de l'accord franco-anglais du 8 avril 1904. Aux termes de l'article 4, le commerce de l'une et l'autre nation avec le Maroc et l'Egypte jouira du même traitement pour le transit par les possessions françaises et britanniques en Afrique. L'Angleterre nous a donc offert un traitement de faveur pour les produits français traversant l'Ouganda à destination de l'Egypte et a réclamé le même avantage pour les produits anglais allant vers le Maroc à travers l'Algérie. Il est clair que les avantages stipulés de part et d'autre ne sont pas équivalents et que les négociateurs français ont commis une lourde erreur. Appliquera-t-on cette clause à tous les produits anglais ou seulement aux marchandises énumérées par les décrets du 17 décembre 1896 et 1^{er} février 1902 ? La clause de la nation la plus favorisée jouera-t-elle et étendra-t-elle le même bénéfice aux autres nations ? Autant de points non encore réglés et inquiétants pour la production française qui risque d'être ainsi très vivement concurrencée au Maroc.

III. — *Frontières de mer*

Le commerce du Maroc avec les nations étrangères se fait presque tout entier par mer. Mais les entrées et les sorties de marchandises ne peuvent avoir lieu que par un certain nombre de ports ouverts au commerce. C'est là seulement que le Maghzen a installé des bureaux de douane et pendant longtemps il n'a pas augmenté le nombre des ports ouverts, probablement pour ne pas avoir à créer les quais et l'outillage indispensable, non plus que le service de perception. Jusqu'à une époque récente il n'y avait que huit ports ouverts, Tanger, Larache, Rabat, Casablanca, Safi, Mazagan, Mogador et Tétouan. L'administration du protectorat a fait ajouter successivement à cette liste : Agadir, Mehedia et Fedalah. Le régime fait au commerce maritime est presque toute la question douanière au Maroc. Nous allons examiner successivement la quotité des droits, leur recouvrement, enfin les projets de réforme.

*
* *

Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle le commerce avec le Maroc était rendu très difficile par les attaques des pirates établis sur les côtes de l'empire chérifien. Sur le produit des prises, le sultan prélevait un dixième ; il avait un autre profit : la rançon des esclaves chré-

tiens. Pourtant en principe l'accès du Maroc était possible ; les nations chrétiennes payaient même tribut pour pouvoir y commercer et leurs ressortissants devaient encore acquitter des droits. Aux termes d'une convention passée en 1531 entre le roi de France et le sultan, « les marchands français qui viennent au Maroc pourront mettre à terre leurs marchandises sans payer d'autre droit que la dîme ». Il est probable qu'on voulait par là faire payer aux marchandises l'équivalent de l'achour et ce même taux fut inséré dans les traités postérieurs.

Le régime actuel comporte des droits à l'importation et à l'exportation, des prohibitions d'entrée et de sortie. Il résulte d'un certain nombre de conventions dont la première en date est celle ci-dessus indiquée du 15 septembre 1531 avec la France, complétée plus tard par celle du 24 octobre 1892. D'autres furent également conclues avec les autres nations européennes, entre autres avec l'Angleterre en 1856, avec l'Espagne en 1864, avec l'Allemagne en 1890. Enfin l'Acte d'Algésiras apporta encore quelques modifications. Ces traités contiennent tous la clause de la nation la plus favorisée. Une nation ne peut donc obtenir un avantage sans qu'il soit immédiatement étendu à toutes celles qui ont signé une convention commerciale. L'article 17 de la Convention de Madrid a une portée plus générale puisqu'il fait bénéficier du traitement de la nation la plus favorisée

toutes les puissances représentées à la Conférence. De même le préambule de l'Acte d'Algésiras pose le principe de la liberté économique sans aucune inégalité ; ce principe doit profiter à toutes les puissances signataires. Enfin, l'article 4 de l'accord franco-allemand a une portée encore plus générale ; il dispose qu'aucune inégalité ne pourra exister dans l'établissement des droits de douane. Tous les pays étrangers doivent donc être placés sur le même pied. Au point de vue particulier de l'importation, il en résulte que le régime fait aux produits étrangers est le même quel que soit leur pays de provenance.

Le taux de 10 % *ad valorem* est, avons-nous dit, celui qui a été appliqué tout d'abord, par analogie avec l'achour. Il l'a été aux importations et aux exportations. Pour les unes et pour les autres, il a subi du fait des traités ou pour toute autre cause, des modifications importantes.

1° *Importation.* — Toutes les marchandises en principe peuvent entrer au Maroc. Il y a cependant un certain nombre d'interdictions visant les armes et les munitions de guerre et de chasse et les produits tels que le plomb, le salpêtre et la poudre qui servent à fabriquer les munitions, ensuite les produits faisant l'objet d'un monopole, opium, kif, tabac, soufre, enfin la monnaie hassani.

Le droit était d'abord 10 % *ad valorem*. La France par le traité du 24 octobre 1892 a obtenu un abais-

sement de 5 % pour certains articles, les tissus de soie pure ou mélangée, bijoux d'or et d'argent, pierres précieuses et fausses, vins ou liquides distillés de toute espèce, pâtes alimentaires.

Le programme financier soumis par les délégués marocains à la Conférence d'Algésiras comportait un fort relèvement des droits de douane ; le tarif de ceux-ci était élevé à 20 % pour la généralité des produits, à 40 % pour le sucre, le thé et le café et 100 % pour les boissons autres que les eaux minérales. Les délégués européens refusèrent catégoriquement ces augmentations. Toutefois ils reconnaissaient la nécessité de créer de nouvelles ressources ; ils voulaient seulement que ces ressources fussent affectées à un objet utile au commerce européen et que l'affectation et l'emploi de ces ressources fussent soustraits au gouvernement chérifien. Cela comportait nécessairement la création d'un organisme international. « Or l'idée directrice de notre politique était de ne point créer au Maroc d'organisations internationales de longue durée, susceptibles de devenir pour nous une menace ou une gêne (1). » Les délégués français hésitèrent longtemps. Cependant la nécessité de créer des recettes nouvelles était évidente ; d'autre part, l'internationalisation était plus acceptable pour nous dans le domaine économique où nous avions dès le

1. Tardieu. *La Conférence d'Algésiras*.

début proclamé le principe de la porte ouverte. Finalement l'article 66 de l'Acte général établit à titre provisoire sur tous les produits importés une surtaxe de 2,50 % *ad valorem*. Le produit formera un fonds spécial affecté à l'exécution des travaux publics utiles à la navigation et au commerce. C'est la Caisse spéciale de travaux publics dont la gestion est confiée à la fois au gouvernement chérifien et au corps diplomatique.

En résumé, à l'heure actuelle, à côté de quelques prohibitions, il y a des droits qui s'élèvent en règle générale à 12,50 %, pour certains produits à 7,50 % *ad valorem*.

2° *Exportation*. — Le régime en vigueur comporte des prohibitions et des droits de sortie. Les nations européennes ont cherché à faire prévaloir le principe que toutes les marchandises peuvent sortir sauf interdiction formelle. Le Maghzen au contraire a toujours soutenu, — et c'est la règle qui a triomphé, — que seule est permise l'exportation des articles dont la taxation a été prévue dans les décrets chérifiens ou dans les tarifs annexés aux traités. Les traités contenant ces tarifs ont été conclus avec l'Angleterre, l'Espagne, l'Allemagne et la France.

Le droit traditionnel est de 10 % ; mais le sultan se permettait souvent d'interdire arbitrairement la sortie de certaines marchandises ou d'en modifier la taxation. Il créait parfois des monopoles d'exporta-

tion au profit de certaines maisons de commerce. Les puissances étrangères vont s'efforcer d'obtenir d'une part la fixation des droits, d'autre part l'augmentation du nombre des produits exportables.

Les marchandises qu'il est permis d'exporter ont été inscrites successivement sur la liste avec en regard le droit correspondant calculé sur la base de 10 % de la valeur au moment de l'inscription. Les cours se sont modifiés considérablement, mais les droits n'ont pas changé, si bien que la quotité qu'ils représentent actuellement est souvent très supérieure ou très inférieure à 10 % (1). La fixation définitive des droits de sortie remonte au traité germano-marocain de 1890. Le tarif général marocain publié en exécution de ce traité donne donc le détail des droits de sortie afférents à chacun des articles taxés. D'autres produits ont été plus tard ajoutés à la liste du tarif général au fur et à mesure que le sultan en autorisait l'exportation sur la demande d'une légation et les droits correspondants étaient le plus souvent des droits spécifiques; quelquefois ils sont *ad valorem* avec un taux de 5, 8 ou 10 %.

En 1890, l'Allemagne a obtenu la levée provisoire de l'interdiction de sortie du blé et de l'orge et cette suspension a duré trois ans. Le traité franco-marocain de 1892 a réalisé également quelques progrès ;

1. Jeannot. *Etude sur le Maroc*.

certaines produits minéraux et végétaux (écorces d'arbre, lièges, bois de cèdre et d'arar, osier, minerais de fer, de cuivre et autres) sont admis à l'exportation ; en outre quelques-uns des articles déjà exportables tels que cumin, suif, chanvre, lin, cire blanche et cornes, bénéficient d'une diminution de droits. En 1901 le sultan a fait ajouter à la liste le blé, l'orge et certains fruits et légumes.

La Conférence d'Algésiras a été également amenée à s'occuper des droits de sortie. Elle a émis le vœu qu'ils soient pour certaines marchandises réduits de la manière suivante : pois chiches 20 % ; maïs 20 % ; orge 50 % ; blé 34 % (article 67 de l'Acte). Ce vœu n'a été réalisé que bien plus tard. En outre le chiffre des bêtes de bétail de l'espèce bovine que chaque puissance pourra exporter, autrefois limité à 6.000, est élevé à 10.000. En cas de pénurie de bétail dans une région déterminée, le sultan pourrait en interdire complètement la sortie par le ou les ports qui desservent cette région (1). Les plénipotentiaires d'Algésiras ont ratifié une décision du sultan remontant à 1901 qui autorise le cabotage sur les côtes du Maroc pour tous produits, excepté les chevaux, mulets, ânes et chameaux pour lesquels un permis spécial du Maghzen sera nécessaire, et cela par bateaux de toute

1. Tout récemment le sultan a usé de cette faculté en interdisant l'exportation de l'espèce bovine par Casablanca, Saffi et Mazagan.

nationalité, en franchise des droits d'exportation. Il est perçu sur les marchandises cabotées un droit de statistique et de pesage, dont le montant a été fixé à 0,75 % de la valeur.

En dehors de ces innovations la Conférence d'Algésiras a créé (article 71 de l'Acte) un droit de magasinage en douane qui sera perçu dans tous les ports marocains où il existera des entrepôts suffisants. Cette disposition a été complétée par un règlement.

En définitive le régime fait à l'exportation comporte une interdiction générale à laquelle sont apportées de multiples exceptions. La liste des exceptions et les tarifs correspondants résultent notamment du traité allemand du 5 juin 1890 modifié par le traité français du 26 octobre 1892. Les droits sont en grande majorité des droits spécifiques, ceux-ci établis pour la plupart d'après le poids ; ils frappent très inégalement les produits, les uns de 1 % de leur valeur seulement, d'autres de 40 %. Les uns sont spécifiques originairement ; les autres le sont devenus par suite de variations de valeur des denrées. Enfin quelques produits sont taxés *ad valorem* au taux de 5, 8 ou 10 %.

*
* *

Le recouvrement des droits de douane comporte des opérations d'assiette du droit et de perception proprement dite. Nous allons étudier d'abord l'état

ancien, ensuite les améliorations dues soit à l'intervention internationale soit à l'action des créanciers du Maghzen nantis d'un droit de gage sur les revenus douaniers.

Le premier état de la douane marocaine est celui où le sultan, n'en ayant pas engagé les recettes, la dirigeait à son gré. Tout au début, elle était affermée à des juifs; elle le fut plus tard à des chrétiens. Vers la fin du XVIII^e siècle, le commerce maritime se développant, le sultan renonce au système peu productif de l'affermage. Il installe donc dans chacun des ports ouverts au commerce un poste de douane dont il confie la direction à des *oumana el diouana* choisis parmi les notables commerçants étrangers à la ville. Il y a dans chaque poste trois *oumana* assistés de deux *adoul* avec des peseurs et des portiers. Les locaux de la douane servent d'entrepôt contrairement à ce qui se passe en France; c'est elle qui reçoit, détient et manipule les marchandises et, s'il y a perte ou avarie, elle est responsable.

Une fois la marchandise en magasin, il s'agit d'asseoir le droit. Pour cela les *oumana* fixent librement la valeur du produit sans être obligés de s'en tenir aux factures présentées. La lettre chérifienne du 14 octobre 1892 dit que les marchandises seront évaluées « sur le pied de la valeur marchande au comptant en gros dans le port de débarquement ». En fait le négociant est livré à l'arbitraire des agents maghze-

niens, arbitraire qui n'est limité que par la faculté de laisser entre les mains de la douane 10 % en nature (1). Mais on peut toujours s'arranger avec les oumana. Seul le Trésor chérifien est lésé.

Le reçu n'est pas d'un usage courant. On ne le délivre que si le négociant le réclame; encore les indications qu'il porte ne répondent-elles en rien aux quantités réellement taxées et aux sommes réellement perçues. Chaque opération est inscrite par un adoul dans l'ordre chronologique sur un premier registre puis relevée chaque soir sur un grand-livre. Chaque semaine on adresse au Maghzen la copie sur feuilles volantes de ce grand-livre.

Telle est l'administration de la douane marocaine jusque vers 1904. Cet état de choses est néfaste à la fois à l'empire chérifien et au commerce européen; au premier parce que la corruption de ses agents le prive d'une grande partie de ses recettes, au second parce que l'arbitraire et la fantaisie des oumana le plongent dans l'incertitude. Les réformes sont venues des puissances étrangères par l'intermédiaire de la Conférence d'Algésiras et des organes qu'elle a créés; elles sont venues également des créanciers du Maroc

1. Cette solution ne plaisait guère aux oumana, car ils étaient garants vis-à-vis du sultan que la vente du prélèvement atteindrait 10 % de la valeur en argent. S'il n'en était pas ainsi, ils supportaient la différence.

usant des pouvoirs que leur conféraient les contrats d'emprunt de 1904 et 1910.

La Conférence d'Algésiras a particulièrement visé deux points, d'une part les formalités douanières, d'autre part la répression de la fraude et de la contrebande. Ses prescriptions ont été complétées par deux règlements, l'un relatif aux douanes, l'autre aux droits de magasinage, pris par le corps diplomatique de Tanger d'accord avec le Maghgen.

L'article 95 de l'Acte pour le principe suivant : « Les droits *ad valorem* seront liquidés suivant la valeur au comptant et en gros de la marchandise rendue au bureau de la douane et franche des droits de douane et de magasinage. » La valeur des principales marchandises sera fixée chaque année par une Commission des valeurs douanières comprenant : trois membres désignés par le gouvernement marocain, trois par le Corps diplomatique du Tanger, un délégué de la Banque d'Etat, un agent de la Délégation de l'emprunt 1904. Il y aura en outre des membres honoraires choisis par la Commission sur les listes de notables dressées par chaque Légation pour les étrangers et par le représentant du sultan pour les Marocains ; ils seront consultés au sujet de la fixation des valeurs. Voilà un organisme de caractère international dont la composition respecte les intérêts de toutes les nations étrangères et du sultan. Grâce à lui sont assurées l'impartialité et la fixité des

évaluations. Bien entendu celles-ci sont larges et comportent un maximum et un minimum. Les agents des douanes s'en tiendront aux tableaux arrêtés par la Commission. Pour les marchandises n'y figurant pas « les Oumana procéderont comme par le passé en utilisant les mercuriales, les factures et leurs connaissances personnelles » (1).

Une fois les droits liquidés, le paiement sera fait contre quittance. Le prélèvement en nature est encore possible. Le produit en sera vendu par les oumana soit de gré à gré, soit aux enchères.

Une autre série de mesures est destinée à prévenir et à réprimer la fraude et la contrebande ; dépôt par tout navire dans les vingt-quatre heures de son admission d'une copie de son manifeste ; déclaration détaillée sur l'espèce, la qualité, le poids, etc. des marchandises à importer ou à exporter ; pour les marchandises cabotées, certificat de sortie ou consignation des droits. L'inobservation de ces prescriptions entraîne des peines sévères.

Enfin l'Acte d'Algésiras a créé un organe nouveau, international comme la Commission des valeurs douanières, le Comité permanent des douanes, chargé de surveiller le fonctionnement des Douanes et de proposer au sultan les améliorations qui paraîtraient désirables. Le Comité des Douanes siège à Tanger ; il

1. Règlement des Douanes du 10 juillet 1908.

est composé d'un Commissaire spécial de Sa Majesté chérifienne, d'un membre du corps diplomatique ou consulaire désigné par le corps diplomatique à Tanger (1) et d'un délégué de la Banque d'État ; il pourra s'adjoindre à titre consultatif un ou plusieurs représentants du service des Douanes. Par cette création, les délégués européens à Algésiras ont voulu assurer l'efficacité des réformes qu'ils avaient arrêtées et la possibilité de nouveaux progrès.

L'action des porteurs de titres des emprunts marocains s'est traduite non par une réglementation nouvelle qu'ils n'avaient pas le droit de prendre, mais par une amélioration du fonctionnement journalier au double point de vue de la perception des droits et de l'administration intérieure. Ils ont reçu d'abord le contrôle des revenus douaniers, ensuite la gestion des mêmes revenus.

L'emprunt 1904 amène la mise en gage de la totalité des recettes douanières. Toutefois il paraît suffisant d'en prélever 60 % et un délégué des porteurs de titres, installé dans chaque bureau de douanes, va

1. Il est probable que, pour mettre d'accord avec le régime du protectorat la composition de la Commission des valeurs douanières et du Comité permanent des douanes, les représentants du corps diplomatique qui y figurent seront remplacés par des membres français. Toutefois le poste de délégué de la Banque d'État devra être conféré à tour de rôle aux membres de la direction, de composition internationale, de cette Banque à Tanger (article 4, § 3, du traité franco-allemand).

à la fin de chaque journée encaisser la fraction susdite de la recette. Tout d'abord il ne fera qu'assister aux opérations sans y intervenir, encore que le contrat d'emprunt lui donne d'autres droits. Ce n'est que par l'accord du 4 juillet 1907 qu'il recevra le contrôle effectif des perceptions douanières et du service intérieur de la douane. Armé de ces pouvoirs, il réussira, peu à peu à rendre les perceptions plus productives et en même temps plus équitables et impartiales et à régulariser l'administration et la comptabilité. Ces agents de contrôle se préparaient ainsi à la tâche que leur a assigné le contrat d'emprunt de 1910. Aux termes de ce contrat, le Contrôle des douanes, devenu l'Administration du contrôle de la Dette, a la gestion de tous les revenus concédés, notamment des revenus douaniers dans leur intégralité, et cela comprend « l'assiette, les bases, le tarif, le mode de perception et le contrôle de tous les droits affectés à la garantie de l'emprunt » (art. 12 du contrat du 17 mai 1910). Ces expressions n'impliquent pas le pouvoir de modifier les règles existantes du fait de la législation chérifienne ou internationale mais seulement celui de les appliquer. Actuellement donc la direction du service des douanes échappe aux autorités françaises et marocaines ; elle est entre les mains d'une administration d'origine privée, de direction et d'allure françaises, l'Administration du Contrôle de la Dette.

La gestion de celle-ci a donné satisfaction au Tré-

sur chérifien et par là aux porteurs de titres, dont les intérêts sont solidaires. Le produit tant par l'effet des améliorations apportées au service que par celui du développement du commerce maritime a considérablement augmenté. Les négociants de leur côté n'ont qu'à se louer de la régularité, de la rapidité et de l'impartialité nouvelles des opérations ; seuls ont sujet d'être mécontents ceux qui regrettent les fructueux accommodements d'autrefois.

L'Administration du Contrôle de la Dette ne peut modifier la réglementation existante. Elle peut cependant provoquer des réformes. Déjà sur plusieurs points elle s'est mise d'accord avec les organes créés par l'Acte d'Algésiras, notamment avec le Comité permanent des Douanes, qui a son siège administratif au Contrôle de la Dette, et avec les agents du Maghzen. De là sont sorties plusieurs mesures fort utiles parmi lesquelles il faut noter :

1° L'autorisation d'exporter des animaux de race porcine par tous les ports ouverts marocains (Lettre du ministre chérifien des Finances en date du 28 septembre 1910) ;

2° L'admission en franchise des engrais chimiques (1^{er} septembre 1910) ;

3° Modification des dispositions concernant l'admission temporaire (Décision chérifienne du 13 août 1909). Le bénéfice de l'admission temporaire est désormais valable pour une année au lieu de six mois. Elle

est organisée pour tous sacs, emballages, récipients, échantillons apportés par les voyageurs de commerce.

Du fait qu'il existe maintenant une zone d'influence espagnole et une zone internationale distinctes politiquement et financièrement de la zone française résultent certaines conséquences au point de vue de l'administration des revenus douaniers et de leur répartition. Ces modifications sont liées à la répartition des charges du passif marocain. Nous les étudierons donc, pour les douanes comme pour les autres revenus concédés, au chapitre de la Dette.

Il importe de noter la situation spéciale faite à certains ports de la côte méditerranéenne. Les anciens présides espagnols sont traditionnellement ports francs ; les marchandises en y entrant n'ont à payer que des taxes très légères et aucune barrière douanière ne les sépare du territoire proprement marocain. Les revenus douaniers pourraient en être gravement diminués si la cherté et l'insécurité des transports par terre ne rendaient pour le moment l'infiltration de marchandises étrangères très peu importante. Plus tard il n'en sera pas de même. Au point de vue français il faut noter qu'aucune ligne de postes ne doit séparer les deux zones française et espagnole.

Conformément à l'article 103 de l'Acte d'Algésiras qui déclare que cette question est l'affaire exclusive de l'Espagne et du Maroc, un accord hispano-marocain du 17 novembre 1910 a prévu l'installation de

la douane marocaine dans la région de Melilla et sur la frontière de Ceuta, avec perception des mêmes droits que dans les ports. Les recettes sont affectées à l'entretien d'une police chérifienne et au remboursement des dépenses militaires de l'Espagne. Cette affectation qui était faite à l'encontre des intérêts des porteurs des emprunts 1904 et 1910 a aujourd'hui perdu tout intérêt pratique, tout au moins vis-à-vis de nous ; en vertu du traité franco-espagnol de 1912 la zone espagnole garde la disposition de ses recettes douanières. Il reste qu'il serait indispensable d'établir des barrières douanières tout autour des présides espagnols pour empêcher l'entrée irrégulière en franchise. A Melilla l'état de choses actuel présente un danger particulier, celui de permettre aux marchandises européennes de venir concurrencer les produits français sur le marché algérien.

*
* *

Le régime actuel n'appelle-t-il pas des réformes ? Il y en a beaucoup de souhaitables touchant soit les droits eux-mêmes, soit l'administration douanière seulement.

En ce qui concerne les droits il faut tenir compte du point de vue fiscal, du point de vue économique et peut-être aussi du point de vue moral. Le premier est essentiel au Maroc ; c'est lui qui a inspiré l'éta-

blissement de tous les droits existants ; les recettes douanières forment l'élément le plus important des ressources totales. Dans un pays où toute la production est dirigée vers certaines branches particulières, le commerce d'importation et d'exportation est nécessairement très actif ; il peut fournir au budget des revenus considérables. Mais si l'on ne veut pas faire des droits de douane un instrument protecteur, il ne faut pas pourtant perdre de vue leurs répercussions économiques. Il importe de ne pas gêner et risquer de restreindre le commerce par des taxes trop lourdes. On pourra essayer de diriger les modifications de droits de façon à favoriser l'essor économique du pays.

Nous n'avons pas les mains libres, loin de là. Le Maroc français est grevé d'hypothèques. C'est le principe de l'égalité économique qui nous interdit de faire varier le taux des droits suivant la provenance du produit ; il nous est donc impossible d'accorder au commerce franco-marocain un traitement de faveur. Peut-être cette règle sera-t-elle en définitive un élément de prospérité pour ce commerce et pour le Maroc lui-même. C'est ensuite l'existence de trois zones distinctes ; si la perception est moins rigoureuse dans une zone, les marchandises se dirigeront vers ses ports. Si la douane espagnole est aussi facile au Maroc qu'elle passe pour l'être dans la métropole, la zone française sera désavantagée. Naturelle-

ment le Maroc est toujours lié par les conventions commerciales antérieures ; si l'on veut modifier les droits, il faut commencer par négocier.

L'uniformité du taux actuel d'importation n'a pas de raison d'être. Il faudrait adapter la quotité du droit à la nature de l'article. Le droit pourrait être abaissé pour certains produits nécessaires au développement économique, tels que machines agricoles, combustible minéral qui permettra d'épargner les forêts, matériaux de construction, semences. Pour les objets de consommation courante tels que sucre, thé, bougies, on pourrait élever un peu le droit ; celui-ci prendrait le caractère d'un impôt de consommation perçu à la frontière.

Une question qui préoccupe vivement l'opinion publique et les autorités françaises c'est celle de l'alcool. L'alcool en vertu du traité franco-marocain de 1892 ne paie que 5 %, 7 1/2 % avec la surtaxe d'Algésiras. Or la consommation croît énormément. L'élément européen boit pour ne pas en perdre l'habitude. La population indigène, passant outre aux prescriptions du Coran, se met à boire. On fait ressortir que les eaux minérales, comme l'ensemble des produits, sont taxées à 12 1/2 %. Le gouvernement français a entamé des négociations avec les autres puissances à l'effet d'abaisser à 7 1/2 % le droit sur les eaux minérales et d'élever à 12 1/2 % celui sur l'alcool. Peu importe ce que paient les eaux minérales. Ce

qu'il faudrait c'est que l'alcool paie 100 %. Les mesures proposées sont absolument insuffisantes. Il y aurait lieu d'interdire l'entrée de certaines liqueurs particulièrement nocives, comme l'absinthe. L'administration du protectorat a envisagé la création d'un droit de licence à deux tarifs dont le plus élevé frapperait les débitants qui vendent de l'alcool, et encore l'établissement d'un impôt de consommation sur l'alcool. Dans la pratique la surveillance des débitants est rendue très difficile par le mauvais vouloir des consuls dont ils ressortissent.

Jusqu'ici la franchise de tout droit d'importation a été accordée aux services militaires du corps d'occupation, aux officiers et aux fonctionnaires. L'administration du protectorat a demandé la suppression de cette immunité parce qu'elle est contraire à toutes les règles, parce qu'elle prive le budget chérifien de ressources importantes, enfin parce qu'elle donne de grandes facilités à la fraude. Les services militaires surtout sont visés, non pas pour les armes, les munitions, le matériel de guerre et les équipements militaires qui continueraient à être exempts, mais pour les approvisionnements en fourrages, céréales, liquides, etc... La réforme n'a pas encore abouti; elle est imminente (1). Elle devient d'autant plus nécessaire que le budget marocain a du mal à s'équilibrer et

1. Rapport Messimy sur le budget du Protectorat, 1914.

qu'il vaut mieux lui permettre de le faire par ses propres ressources que d'être amené à lui donner une subvention. La plus-value escomptée du chef de cette réforme n'est pas inférieure à 3.500.000 pesetas hassani.

Les droits à l'exportation devront peut-être disparaître (1). Ils sont relativement élevés et ne correspondent plus aujourd'hui à la valeur réelle des objets. Portant nécessairement sur les principaux objets de production c'est-à-dire sur les produits agricoles, ils entravent le développement de l'agriculture, car ils empêchent les cultivateurs de vendre à l'étranger quand la récolte est bonne et les obligent alors à subir les conditions d'un marché intérieur restreint et par suite surchargé. Tout au moins il serait nécessaire d'atténuer l'inégalité vraiment excessive qui règne entre les droits frappant les divers produits, et cela en diminuant les plus élevés. Il serait bon aussi, pour favoriser l'élevage, de lever l'interdiction d'exporter les chevaux, mulets, ânes et chameaux sauf cependant à laisser au sultan la faculté de la rétablir temporairement.

L'administration douanière n'appelle plus actuellement, semble-t-il, qu'une critique mais elle est fort

1. L'un d'eux a déjà disparu, c'est celui qui portait sur le minerai de fer. L'article 5 du traité franco-allemand nous a imposé cette suppression. Au surplus il n'y a pour le moment aucune exploitation de ce minerai en état d'exporter.

importante. Un organisme privé gère ces revenus, perçoit ce qui est dû aux créanciers pour l'intérêt et l'amortissement annuels de leurs créances et reverse l'excédent au budget chérifien. Cet excédent était prévu au budget de l'exercice 1913-1914 pour une somme de 6.500.000 pesetas hassani. C'est certainement la ressource la plus importante de l'administration chérifienne ; elle est cependant entre les mains d'une autre administration, ce qui a l'inconvénient d'augmenter les frais de gestion et de laisser la direction à un organe dépourvu d'intérêt à la bonne marche et à l'accroissement de productivité dès que le rapport est suffisant pour couvrir le prélèvement obligé. Et on n'a contre ce gérant aucun moyen de contrainte ni de contrôle.

Les revenus concédés ne pourront redevenir libres que lorsque s'ouvrira la faculté de rembourser les emprunts 1904 et 1910. On pourra réaliser cette opération en émettant un nouvel emprunt sans affectation de gage. C'est donc au plus tôt en octobre 1926 (1) que les autorités marocaines recouvreront la gestion de leurs recettes douanières.

§ 2. — LE DROIT DES PORTES. (*Hafer*)

Le droit des portes pouvant affecter les marchandises étrangères a fait de bonne heure l'objet d'une

1. V. Contrat d'emprunt du 17 mai 1910.

réglementation internationale. C'est ainsi qu'il a été visé par le traité anglo-marocain de 1856.

Le droit actuel dérive de la Convention de Madrid. Il était compris dans le système fiscal qui devait permettre de taxer les étrangers et les protégés ; il était donc commun à ceux-ci et aux indigènes. L'article 13 de la Convention renvoie à un règlement délibéré entre les représentants des puissances et le Maghzen le soin d'établir la quotité et le mode de perception de cette taxe ; d'où le règlement du 30 mars 1881. Le droit des portes a été supprimé par la suite puis rétabli le 2 juin 1896 par le gouvernement chérifien d'accord avec les représentants des puissances.

C'est une taxe perçue sur toutes les marchandises à l'entrée des villes (1), quel que soit leur détenteur, indigène, protégé ou étranger, et quelle que soit leur provenance. Les marchandises qui pénètrent successivement dans plusieurs villes ne paient qu'une fois. L'impôt est perçu au profit du trésor chérifien et non des villes. Ce n'est donc pas un droit d'octroi quoiqu'il s'en rapproche par son mode de perception ; ce n'est pas non plus une redevance municipale ; c'est un impôt général.

Voici les tarifs en monnaie espagnole et en mon-

1. Le droit des portes n'est pas perçu dans les villes dites *Zaouïa* formées autour du tombeau d'un chérif, fondateur d'un ordre religieux, par ses descendants et leurs serviteurs.

naie hassani, car l'une et l'autre peuvent être employées pour le paiement des droits au choix de celui qui les acquitte.

En principe toutes les marchandises paient sauf cependant la paille, l'herbe, les racines de palmier pour les fours des villes, le charbon de bois et les légumes frais.

Le tarif général est le suivant :

Par charge de chameau . . .	6 réaux ou 1 p. h. 50
— cheval ou mulet. 4	— 1 p. h.
— âne 2	— 0 p. h. 50

Il y a une réduction pour trois catégories de produits :

1° Marchandises et produits de la campagne (à l'exception des céréales) ;

Par charge de chameau . . .	4 réaux ou 1 p. h.
— cheval ou mulet. 2	— 0 p. h. 50
— âne 1	réal ou 0 p. h. 25

2° Céréales d'où qu'elles viennent (importées ou produites au Maroc) ;

Par charge de chameau . . .	2 réaux ou 0 p. h. 50
— cheval ou mulet. 1	réal ou 0 p. h. 25
— âne. 1/2	— 1/2 guerch

3° Alfa, feuille de palmier nain, fruits frais.

Par charge de chameau . . .	3/4 réal ou 3/4 guerch
— cheval ou mulet. 1/2	— 1/2 —
— âne. 1/4	— 1/4 —

Le droit des portes ne sera payé qu'une fois, même si la marchandise pénètre successivement dans plusieurs villes. Le règlement du 2 juin 1896 prévoyant ce cas indique à quel moment le droit sera payé et exige la délivrance d'un récépissé.

« Article 2. — Pour les marchandises expédiées d'une ville à une autre, ce droit sera payé contre la délivrance d'un récépissé à la sortie de la ville de départ.

« Article 3. — Les marchandises et produits de la campagne paieront le droit des portes en entrant en ville sans délivrance de récépissé ; mais si les produits sont destinés à un autre endroit qu'à la première ville où ils entrent, l'administrateur du droit des portes délivrera un récépissé à l'entrée de cette première ville. »

L'impôt est mis en adjudication tous les ans dans chaque ville. Les fermiers doivent payer le prix convenu par mois et d'avance. Toutefois dans la région des confins algéro-marocains le droit des portes est exploité en régie directe.

Cette taxe n'a aucune base religieuse ; néanmoins la population y est habituée et la paie sans difficulté. Elle a l'avantage d'être d'une perception commode et de frapper les étrangers et les protégés.

§ 3. — LES DROITS DE MARCHÉ (*Nekas*)

Ce sont des impôts sur le commerce. Les commerçants au Maroc ne paient pas de patente ; ils supportent en revanche des taxes perçues au moment de la vente, sur le marché. Ces taxes sont très diverses et de plus elles varient suivant les régions. Elles sont en opposition avec les textes religieux et difficilement acceptées par la population. Parfois les sultans les ont supprimées pour se rendre populaires, mais cela n'a jamais été que momentané. Moulay el Hassan avait ordonné de ne plus les percevoir. Son successeur Abd el Aziz les a rétablies pour se procurer des ressources et depuis elles ont subsisté.

On peut distinguer :

1° Un impôt assez élevé (18,75 % à Fez) sur les marchandises. Il frappe tous les négociants en gros marocains, à l'exclusion par conséquent des étrangers et des protégés. A Fez les sommes perçues sont remises par l'amin de chaque corporation à l'*amin el moustafad*, chef des services financiers de la ville.

2° Un ensemble de droits de marché qui ont été réglés en 1896 d'accord entre le gouvernement chérifien et les représentants des puissances.

Le règlement du 2 juin 1896 commence par supprimer un certain nombre d'impôts ; droits du marché aux grains, droits sur la vente des vieux objets,

sur le sel, sur l'épicerie, sur le pesage de la laine filée, sur les tanneries, sur le pesage des objets d'argent, sur les mortiers à café.

Il prévoit en outre deux catégories de droits :

A) Les uns sont à payer par tout le monde, étrangers, protégés et non protégés. Ce sont :

a) Le dixième sur les fruits secs et similaires, tels que dattes, figues, raisin, noix, amandes, henné, olives, dixième qui sera payé au moment où on pèsera ces produits pour les vendre sur le marché. Si l'acheteur de ces produits veut les transporter dans une autre ville, il recevra un récépissé constatant le paiement des droits qui sera remis au lieu de la vente, au moment où l'on pèsera la denrée. Au cas où les marchandises seront vendues au détail dans les marchés des villes on ne donnera point de récépissé.

b) 5 % sur le prix de vente des chevaux, mulets, ânes et chameaux, à payer moitié par l'acheteur, moitié par le vendeur.

c) Un quart de réal par tête de chien ou de mouton et 4 réaux par tête de bœuf.

d) Les peaux fraîches de bœufs, chèvres et moutons à l'abattoir ou autre part paieront selon les usages locaux.

B) Droits à payer par les sujets du sultan non protégés seuls :

Le cuir tanné, les haïcks, les babouches, les légumes, les pièces de bois et le charbon paieront sur le

lieu de la vente. La quotité du droit sera déterminée par l'usage local.

Ces taxes si variées sont perçues au profit du Trésor chérifien encore que leur aspect soit local, qu'elles aient plutôt le caractère d'impôts municipaux et que dans leur nature et leur quotité elles changent suivant les villes. La perception est généralement affermée.

Dans le Maroc oriental les droits de marché sont, depuis le début de notre occupation, établis conformément aux conditions des accords franco-marocains de 1901 et 1902. Ils comprennent des droits de statistique et de taxe sanitaire et un droit de place dont les tarifs sont conformes à ceux annexés à la convention du 7 mai 1902 et qui sont exploités directement par l'administration.

§ 4. — LES DROITS DE RÉGIE

Le sultan est traditionnellement détenteur du monopole de fabrication ou importation et de vente d'un certain nombre de produits le *tabac*, le *kif* (graine de chanvre qui se fume), l'*opium*, le *soufre*. Il a également le monopole de l'*acconage*, c'est-à-dire de l'embarquement et du débarquement des passagers et des marchandises dans les ports. Enfin les besoins nouveaux ont singulièrement développé une exploitation chérifienne restée pendant longtemps à

l'état embryonnaire, celle des *postes, télégraphes et téléphones*.

I. — *Le soufre*

La régie du soufre comporte l'importation et la vente de ce produit. Le sultan adjugeait le monopole de vente à un fermier puis importait le soufre par les soins des Oumana des douanes et le vendait au fermier. Il réalisait donc un double bénéfice. L'intérêt de cette régie est peu considérable, car la consommation n'est pas très importante; elle s'étend seulement au blanchissage de la laine. C'est pourquoi sans doute les puissances ne sont pas intervenues dans cette exploitation. La Conférence d'Algésiras ne s'en est point occupée. En 1910 pourtant on a cru devoir comprendre la régie du soufre dans les ports, sous le nom de *sakkat*, parmi les revenus affectés à la garantie du nouvel emprunt et désormais gérés par l'administration du Contrôle de la Dette.

II. — *Le tabac, le kif et l'opium*

Le Coran interdit la consommation des stupéfiants tels que le tabac, le kif et l'opium. La conséquence aurait dû être l'interdiction du commerce de ces denrées; des considérations financières ne l'ont pas permis. La dynastie des Saadiens a décrété l'interdic-

tion et a fait brûler publiquement tout ce qui avait été introduit en fraude. Les Filala ont établi le monopole. En 1886 Moulay el Hassan, pris de scrupules religieux, prohibe à nouveau ce commerce et fait brûler tout ce qui reste dans les magasins chérifiens. Les étrangers pourront faire venir ce qui est strictement nécessaire à leurs besoins à condition de payer un droit d'importation et de faire passer les envois qu'ils recevront par le seul port de Tanger. Devant la difficulté de faire respecter l'interdiction et surtout devant la pénurie du Trésor, Abd el Aziz a rétabli le monopole. Puis dans cette matière comme dans bien d'autres, l'intervention des puissances s'est produite. Elle a eu pour but d'assurer la productivité des monopoles en les outillant financièrement et industriellement et en réprimant la fraude ; elle a voulu également que la concurrence puisse s'exercer librement dans les adjudications et que les étrangers y soient admis.

Jusqu'à la Conférence d'Algésiras, le monopole s'étendait au tabac à priser seulement, au kif et à l'opium. Il n'était pas exploité directement par le gouvernement mais affermé tous les ans aux enchères dans chaque ville et dans chaque tribu. Les fermiers de la régie qui peuvent être marocains ou étrangers paient le montant du fermage par mois et d'avance.

Le tabac et le kif employés sont des produits indi-

gènes qu'on achète aux cultivateurs ; l'opium est importé. Le tabac à fumer étranger peut être importé ; un accord du 2 juin 1896 passé entre le Maghzen et les représentants des puissances à Tanger fixe les conditions. Le tabac à fumer seul pourra être introduit et vendu ; il ne pourra être introduit que par le seul port de Tanger et paiera les droits suivants par quintal équivalent à 50 kgr. 750.

Pour le tabac en feuilles. . . .	40 réaux de vellon.	
Pour le tabac coupé. . . .	60	—
Pour le tabac élaboré. . . .	60	—
Cigares et cigarettes. . . .	100	—

La Conférence d'Algésiras a tout d'abord confirmé le monopole. « L'opium, le kif et le tabac continueront à être l'objet d'un monopole au profit du gouvernement chérifien. Néanmoins l'importation de l'opium spécialement destiné à des emplois pharmaceutiques sera autorisé par permis spécial délivré par le Maghzen sur la demande de la Légation dont relève le pharmacien ou médecin importateur. Le gouvernement chérifien et le Corps diplomatique régleront d'un commun accord la quantité maxima à introduire. »

Les délégués d'Algésiras se sont surtout préoccupés de l'exploitation la plus productive, celle des tabacs. Ils ont pris acte de l'intention du gouvernement chérifien d'étendre aux tabacs de toutes sortes

le monopole existant en ce qui concerne le tabac à priser ; ils ont seulement sauvegardé les droits de ceux des ressortissants étrangers ayant des industries créées sous le régime actuel du tabac.

Enfin pour l'affermage de l'exploitation, l'Acte d'Algésiras (article 74) pose le principe général de l'adjudication sans acception de nationalité.

Au lendemain de la Conférence, le Corps diplomatique de Tanger s'est préoccupé de réorganiser le monopole des tabacs. L'entente a été longue à se faire avec le Maghzen ; celui-ci mettait une évidente mauvaise volonté à accepter les propositions qui lui étaient faites. Dans la pratique, pour l'affermage de l'opium et du kif, il ne s'astreignait pas à faire observer le principe, auquel il avait cependant souscrit, de l'adjudication sans distinction de nationalité. C'est en 1910 seulement que le cahier des charges définitif a été arrêté et l'exploitation du monopole adjugée à la Société internationale de régie co-intéressée des tabacs au Maroc, société anonyme au capital de huit millions de francs.

*
* *

Le monopole concédé comprend la fabrication et la vente des tabacs à fumer, à priser et à mâcher ainsi que la fabrication et la vente du kif. Il ne s'étend pas à l'opium dont l'introduction, la culture, la préparation et la vente sont désormais interdites dans

l'empire marocain sauf une réserve pour l'opium employé aux usages pharmaceutiques dont l'importation pourra être autorisée.

La culture du tabac en général est rigoureusement interdite aux particuliers dans toute l'étendue de l'empire marocain. Par exception les espèces de tabacs employées à la fabrication du tabac à priser usité par les indigènes, ainsi que le kif, pourront continuer à être cultivés ; mais les producteurs locaux ne pourront vendre qu'au fermier.

Celui-ci importera donc des tabacs en feuilles dont il fabriquera des produits qu'il vendra aux prix fixés par le cahier des charges, ou encore des tabacs fabriqués sur lesquels il pourra prélever une surtaxe. Sur ces matières importées il paiera les droits de douane, y compris celui de 2 1/2 % affecté à la Caisse spéciale et celui de statistique et de pesage. Ces droits ne pourront plus être modifiés que d'accord avec le fermier.

Le contrat aura une durée de quarante ans sauf rachat ou résiliation dans les cas et dans les conditions prévus par le cahier des charges.

Le fermier devra une redevance fixe annuelle et une quotité des bénéfices nets s'élevant progressivement avec le chiffre de ces bénéfices. Le montant de la redevance fixe a été arrêté par adjudication à 1.070.000 pesetas hassani. La répartition du produit net doit avoir lieu quel que soit le chiffre de ce pro-

duit ; les bases aux termes du cahier des charges sont les suivantes :

1° Jusqu'à 150.000 rial maghzani argent :

55 % pour le fermier

45 % au Maghzen

2° Pour l'excédent compris entre 150.000 et 300.000 rial maghzani argent :

34 % pour le fermier

66 % au Maghzen

3° Pour l'excédent compris entre 300.000 et 600.000 rial maghzani argent :

32 % pour le fermier

68 % au Maghzen

4° Au delà de 600.000 rial maghzani argent :

20 % pour le fermier

80 % au Maghzen

La redevance fixe et la part de bénéfices (1) ont été données en gage aux porteurs de l'emprunt 1910. Mais la Société fermière n'est point dessaisie ; elle continue l'exploitation à ses risques et périls et verse annuellement à l'Administration du contrôle de la

1. Le premier exercice du monopole (1911) a laissé une perte de 560.000 francs, le second (1912) un bénéfice de 800.000 francs dont 120.500 francs ont été versés à l'Administration du Contrôle de la dette après règlement du déficit de l'exercice précédent (Rapport Messimy à la Chambre des députés sur le budget du protectorat, 1914).

dette les sommes dont elle est redevable au gouvernement chérifien.

Comme pour les revenus douaniers, le traité franco-espagnol du 27 novembre 1912 a dû régler les conséquences de la coexistence de deux zones autonomes sur les conditions d'exploitation du monopole des tabacs et sur l'attribution des recettes. C'est au chapitre de la dette que nous examinerons ces questions ainsi que celles de même nature que soulève le régime futur de Tanger.

L'exploitation du monopole peut être rendue difficile par la contrebande. Sur la côte septentrionale les présides espagnols ne sont encore séparés du territoire marocain par aucune barrière douanière ; par là les tabacs étrangers pourront peut-être pénétrer assez aisément. Il est vrai que le fermier a reçu tous pouvoirs pour créer un service, recruter un personnel en vue de prévenir et de réprimer la fraude et la contrebande. Mais on se heurtera à la difficulté des poursuites venant du régime des capitulations et de la procédure qu'il impose.

III. — *L'aconage*

Tout ce qui concerne l'embarquement et le débarquement des passagers et des marchandises est monopole du Maghzen sous le nom d'aconage. Les traités anglo-marocain de 1856 et hispano-marocain

de 1861 reconnaissent à ce service le caractère de monopole; ils fixent le maximum des droits qui pourront être perçus et stipulent qu'en cas d'encombrement les commerçants ou les capitaines de navire pourront opérer le transbordement par leurs propres moyens, sauf à payer la moitié du droit.

Jusqu'à ses dernières années dans chaque port l'organisation et le fonctionnement de ce service étaient abandonnés par le gouvernement chérifien au *Raïs el Mersa* ou capitaine du port. Celui-ci après avoir, sur le montant des recettes, couvert ses frais et s'être payé lui-même, versait le solde au trésor. L'organisation, l'outillage en barcasses et remorqueurs, le tarif des droits étaient différents suivant les rades. Le commerce maritime se plaignait très vivement de l'insuffisance de l'outillage et aussi de la diversité des tarifs et de l'arbitraire des capitaines de port.

Lorsqu'en 1907 la délégation des porteurs de l'emprunt 1904 vit ses pouvoirs renforcés, elle entreprit en même temps que le contrôle des douanes le contrôle de l'acconage. En 1910 elle prit la direction effective des services. L'acconage n'était pas un revenu concédé, mais on avait jugé opportun de confier au Contrôle de la dette la gestion de ce service au nom et pour le compte du Maghzen (1). La Dette s'efforça

1. La Dette a reçu dans les mêmes conditions la direction d'un service chérifien celui de la répression de la contrebande.

de réorganiser l'acconage et d'accroître le matériel. Celui-ci est resté insuffisant eu égard aux besoins sans cesse croissants du commerce, d'où de très vives réclamations. En même temps les dépenses restaient sensiblement supérieures aux recettes.

La Dette a exprimé le désir d'être déchargée de ce service. Elle l'a donc retrocédé au Service des Travaux publics du protectorat à partir du 15 mai 1913. Le budget de l'exercice 1913 prévoit de ce chef une recette de 3.600.000 pesetas hassani contre une dépense de 4.600.000 pesetas hassani dont, il est vrai, 2.200.000 pesetas hassani pour frais de réorganisation. C'est donc pour quelques temps encore une exploitation déficitaire. Elle n'est d'ailleurs pas encore à la hauteur des besoins, si bien qu'à Casablanca, on a dû autoriser des compagnies de navigation à charger et à décharger les marchandises (1).

IV. — *Les postes, télégraphes et téléphones*

Ces services viennent de recevoir l'organisation et les moyens d'action qui leur sont nécessaires. Avant d'en arriver là, ils ont passé par des étapes qu'il importe de retracer.

1° *Postes*. — Les services postaux au Maroc ont

1. Pour le moment on ne peut augmenter beaucoup le nombre des barcasses et des remorqueurs, faute de ports où les abriter contre les tempêtes.

été assurés successivement ou concomitamment par des organisations de plusieurs nationalités ; il y a eu les postes chérifiennes, française, anglaise, espagnole et allemande. Pendant plusieurs années les quatre dernières se sont fait une vive concurrence ; elles représentaient pour leurs gouvernements respectifs un moyen de propagande et d'action politique.

La poste chérifiienne a été créée en 1892 par le sultan Moulay el Hassan en vue d'effectuer le transport des correspondances dans l'intérieur du pays au moyen de *rekkas* ou courriers. Dans les ports et les villes principales le service était dirigé par l'amin el moustafad ; celui-ci recevait les correspondances, apposait un cachet, percevait les taxes et expédiait les *rekkas* ; les administrateurs de la douane versaient à l'amin les fonds nécessaires pour solder ces dépenses. Du fait de cette organisation rudimentaire, de l'inexpérience du personnel chargé en même temps d'autres fonctions plus importantes, ce service était à la fois irrégulier et insuffisant. Les indigènes et le sultan lui-même avaient renoncé à s'en servir et utilisaient les bureaux européens. Plus tard, en 1912, sous l'impulsion des autorités françaises, les postes chérifiennes ont été réorganisées ; elles se sont spécialisées dans le transport des correspondances par *rekkas* et ont obtenu dans ce domaine d'excellents résultats.

Les bureaux européens existent en vertu de cou-

tumes ou d'accords avec le Maghzen. La poste anglaise et la poste espagnole n'ont jamais eu une très grande importance ; elles ont été rapidement concurrencées par la poste allemande. Puis le développement de celle-ci s'est arrêté et les bureaux français lui ont pris une grande partie de sa clientèle. A l'heure actuelle l'Allemagne, l'Angleterre et l'Espagne exploitent encore des bureaux de poste à Casablanca, Rabat, Saffi, Mazagan, Mogador ; l'Allemagne en possède en outre à Meknès et Marrakech et l'Angleterre à Meknès. Leurs opérations sont de jour en jour moins importantes.

La poste française a été créée en 1860 ; elle était alors une simple agence gérée par le consulat de France à Tanger et limitait son activité au transport des correspondances. Vers 1870 de nouveaux établissements ont été ouverts dans les principales villes. Au fur et à mesure de notre occupation l'organisation postale a été étendue et complétée ; elle a eu plus de bureaux et a augmenté le chiffre et la variété de ses opérations. Son personnel se compose à l'heure actuelle d'agents métropolitains, de receveurs distributeurs et gérants d'agence choisis en général parmi les commerçants auxquels il est alloué une indemnité, enfin d'employés recrutés sur place parmi les Européens et les indigènes. Dans les confins algéro-marocains un certain nombre d'établissements sont gérés par des militaires.

Les correspondances sont jusqu'ici transportées par rekkas ou par les navires qui visitent les ports marocains. La taxe est de 10 centimes hassani et ce taux par suite de la concurrence internationale a été appliqué au Maroc bien avant de l'être en France. La même taxe est appliquée depuis plusieurs années aux lettres à destination de la France, de l'Algérie et de la Tunisie.

2° *Télégraphes*. — Ils sont exclusivement chérifiens. En avril 1907 en effet, le Maghzen a déclaré monopole de l'Etat, l'exploitation des télégraphes avec ou sans fil. Il racheta alors quelques exploitations de télégraphie sans fil créées par une société française et constitua l'administration des Télégraphes chérifiens. Cette organisation gère donc des postes radiotélégraphiques et de plus quelques lignes télégraphiques ordinaires.

Du fait de notre occupation militaire les services du génie ont été amenés à créer un important réseau de lignes télégraphiques — jusqu'à ce jour 3.400 kilomètres desservis par une cinquantaine de bureaux — et trois postes de télégraphie sans fil à grande portée situés à Fez, Marrakech et Agadir.

Il importait à titre transitoire de réaliser la coopération des deux services, du service civil chérifien et du service militaire français et de préparer pour l'avenir l'annexion de toutes les installations existantes à l'administration des Télégraphes chérifiens.

Au point de vue de l'exploitation, jusqu'en septembre 1912 les deux organismes travaillaient chacun de leur côté ayant leurs lignes, leurs bureaux et leur personnel propres. A cette date les deux exploitations ont été fondues ; les télégrammes privés ont pu en cas de besoin emprunter les lignes militaires et réciproquement. Puis en mai 1913 les bureaux purement militaires ont été ouverts au service public. Actuellement sur les deux réseaux le personnel employé peut être civil ou militaire.

Ce n'est qu'une situation provisoire du moins dans les régions pacifiées (1). Les télégraphes chérifiens seront amenés à racheter les lignes et les postes radiotélégraphiques construits par le génie et à les exploiter eux-mêmes. Déjà certaines cessions sont réalisées, d'autres suivront nécessairement. Il y a quelques lignes dans une situation intermédiaire ; elles appartiennent au génie et sont exploitées par l'administration. Ce changement de régime administratif entraînera presque partout des travaux de réfection matérielle, les lignes militaires ayant été posées très hâtivement.

Le réseau marocain est encore à l'heure actuelle un réseau fermé. Il n'est raccordé au réseau inter-

1. Au Maroc oriental, à l'exception des raccordements avec le réseau algérien, tout le service télégraphique est encore entre les mains de l'autorité militaire.

national que par la télégraphie sans fil ; l'accord pour la traversée de la zone espagnole n'est pas encore conclu. La communication sera établie par le câble sous-marin de Mehedia à Tanger pour lequel un crédit de 1.500.000 francs est prévu sur les fonds provenant de l'emprunt voté tout dernièrement, et encore par la ligne qui reliera le Maroc occidental à l'Algérie une fois que nos troupes auront opéré la jonction en occupant Taza.

3° *Téléphones*. — Les quelques installations existantes ont été créées par les Télégraphes chérifiens. Il n'y a de réseau urbain qu'à Oudjda. Le service inter-urbain est très peu étendu.

L'établissement de notre protectorat a posé un certain nombre de questions qui sont en voie de solution :

1° La poste française faisant double emploi avec la poste chérifienne, il y avait lieu d'unifier ces deux organismes et d'y joindre les télégraphes et les téléphones. Une convention (1) a donc été passée entre le gouvernement français et le Maroc réalisant cette fusion. Il a été créé à partir du 1^{er} octobre 1913, un Office chérifien des Postes, Télégraphes et Téléphones placé sous la direction du Directeur général des Fi-

1. Convention ratifiée et promulguée au Maroc par dahir du 22 février 1914 (*Bulletin Officiel* du 6 mars 1914).

nances assisté d'un Chef du Service des Postes et d'un Chef des Services électriques.

Ainsi disparaît une dualité qui faisait obstacle au bon fonctionnement et au développement des services. De plus le Maroc pourra désormais faire partie de l'Union postale et pratiquer avec tous les pays qui en font partie l'échange des articles d'argent. La Convention postale franco-marocaine a également réglé l'établissement à Rabat d'une succursale de la Caisse nationale d'épargne de France ; les autres bureaux du Maroc participent à ce service.

2° Il est essentiel de donner au nouvel organisme des moyens d'action en rapport avec le développement inévitable des besoins. Il faut des lignes et des postes télégraphiques et téléphoniques et des bureaux postaux ou télégraphiques. Sur les fonds de l'emprunt qui va être réalisé, une somme de 11 millions est prévue à cet effet.

3° Les postes concurrentes, espagnole, anglaise, allemande ne disparaîtront-elles pas ? Elles se sont installées légitimement au Maroc, la poste n'ayant jamais été déclarée monopole chérifien. Mais ne résulte-t-il pas de l'accord franco-allemand que tous les organismes publics non français doivent disparaître ? Le protectorat ne nous confère-t-il pas en cette matière un droit exclusif ? Cela ne semble pas douteux. Probablement il faudra négocier pour obtenir satisfaction. La poste espagnole pourra facilement

être cantonnée dans sa zone propre, si nous retirons nos propres bureaux (1) de la dite zone. Il est vraisemblable que l'Angleterre ne soulèvera pas de difficulté. En ce qui concerne les postes allemandes, M. de Bethmann-Hollweg a déclaré à la tribune du Reichstag qu'elles ne disparaîtraient pas. Il y a là un malentendu sur les conséquences du traité franco-allemand ; il faut espérer qu'il s'aplanira.

§ 5. — LES TAXES MINIÈRES

Une nouvelle possibilité de recettes s'est ouverte tout récemment pour l'empire chérifien. C'est celle qui résulte des taxes minières.

Estimant à tort ou à raison le sous-sol marocain très riche, les puissances étrangères se sont préoccupées de permettre la mise en valeur des gisements qui pourraient s'y trouver et d'assurer au Maghzen une part des profits sous forme de taxes et de redevances. L'acte d'Algésiras (article 112) a prévu l'établissement d'un règlement relatif à la recherche et à l'exploitation des mines. Une conférence internationale réunie à Paris a élaboré un projet qu'elle a annexé à un protocole du 7 juin 1910. Ce projet n'ayant

1. Ils font partie de l'administration métropolitaine au titre de bureaux français à l'étranger.

pas reçu l'adhésion de toutes les puissances signataires de l'acte d'Algésiras, est caduc.

Cependant le traité franco-allemand (article 5) se réfère aux dispositions de ce projet en ce qui concerne l'assiette des redevances — redevance fixe calculée par hectare et par an et redevance proportionnée au produit brut de l'extraction — qui devront être supportées par toutes les entreprises minières. En outre, de par le même texte, les exploitations de minerai de fer ne pourront être frappées d'aucun autre impôt spécial que les susdites redevances et il ne pourra être établi aucun droit d'exportation sur le minerai de fer. Enfin par application du principe d'égalité économique le gouvernement français s'engage à n'accorder à aucune entreprise minière de remise totale ou partielle de taxes.

De ce côté donc notre liberté d'action comportait des restrictions. Du côté espagnol nous avons les coudées franches. Le traité hispano-marocain du 16 novembre 1910 avait bien affecté au remboursement de la créance militaire espagnole une partie du produit des redevances minières de l'empire mais le traité franco-espagnol de 1912 a eu pour effet de libérer ce gage en zone française (article 14). De plus chaque zone conservera le produit des redevances afférentes aux mines situées sur son territoire, lors même que ces redevances seraient recouvrées sous forme de droit de sortie par une douane de l'autre zone.

Pour assurer l'unité de régime dans tout l'empire nous avons arrêté de concert avec l'Espagne un règlement qui a été promulgué le même jour dans les deux zones.

Le dahir du 28 janvier 1914 s'applique aux mines, c'est-à-dire aux exploitations d'un certain nombre de substances limitativement énumérées. Il établit :

1° Sur les *permis de recherche* conférant le droit exclusif de recherche dans un périmètre donné :

a) Une taxe de 20 centimes par hectare et par an, payable d'avance avec un minimum de 300 francs par an.

b) En cas de transmission un droit de 300 francs.

2° Sur les *permis d'exploitation* :

a) Un droit fixe de 500 francs ;

b) En cas de transmission un droit de 500 francs ;

c) Une redevance annuelle fixée par hectare de la façon suivante :

Pour les mines de fer et de combustible 1 franc la première année, 2 francs la seconde et 2 fr. 50 à partir de la troisième.

Pour les mines d'autres substances 1 fr. 50 la première année, 2 fr. 50 la deuxième et 3 fr. 50 à partir de la troisième.

3° Sur le *produit des mines* un droit d'exportation perçu par les agents des douanes aux frontières de terre et de mer et dont la quotité est la suivante :

Sur toutes les substances comprises dans la classe

des mines et non transformées en métaux bruts ou alliages 3 % *ad valorem*.

Sur les métaux bruts à l'exception de l'or et sur les alliages tirés de substances extraites au Maroc 3 % *ad valorem*.

Sur l'or 10 % *ad valorem*.

Certains gîtes rentrant dans la catégorie des mines sont soumis à un régime spécial. C'est ainsi que les phosphates, nitrates, sels gemmes, sources salées ne peuvent être exploités qu'après adjudication portant sur le taux de la redevance par tonne de produits extraits qui s'ajoutera à la redevance fixe par hectare et au droit d'exportation *ad valorem*. Le Maghzen se réserve le droit d'exploiter les mines de sel.

Le régime fiscal des mines est institué, mais la matière imposable fait défaut. Jusqu'ici on n'a trouvé aucun gisement important pouvant donner lieu à une exploitation rémunératrice. Sans doute bien des régions n'ont pas encore été explorées. Si on trouve des gisements exploitables, encore faudra-t-il qu'il y ait à portée des moyens de transport, des lignes de chemins de fer. Avant quelques temps il ne saurait y avoir dans les taxes minières un élément appréciable de recettes pour le budget.

§ 6. — LES DROITS D'ENREGISTREMENT

A partir du 1^{er} mai 1914, il sera perçu des droits d'enregistrement. C'est véritablement la première

innovation fiscale du protectorat, le tertib de 1912 pouvant être considéré comme un succédané des impôts directs antérieurs et les taxes minières étant à l'étude depuis longtemps. Elle sera acceptée facilement, car à cet impôt nouveau correspond un service rendu par l'État.

Les textes nouveaux n'ont pas encore été promulgués, mais les dispositions en sont déjà arrêtées. Ils instituent des droits d'enregistrement et un impôt sur la plus-value immobilière qui vient se superposer au droit d'enregistrement sur les transmissions d'immeubles à titre onéreux.

1° *Droits d'enregistrement.* — A partir du 1^{er} mai 1914 sont assujettis « les jugements des tribunaux français, tous les actes civils, judiciaires et extrajudiciaires des secrétaires greffiers auprès des Tribunaux, les jugements des cadis, les actes passés devant les adouls, ceux dont il sera fait usage ou qui seront produits devant les tribunaux français et les cadis ainsi que tous actes sous seing privé translatifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles entre vifs, les baux à rentes perpétuelles de biens immeubles, ceux à vie et ceux dont la durée est illimitée ». L'effet de la formalité est d'assurer la conservation des actes et de faire acquérir date certaine aux conventions sous signature privée au moyen de leur inscription par extrait sur des registres spéciaux.

Un certain nombre de prescriptions assurent la

perception de l'impôt et la régularité des transactions.

Les unes sont d'ordre général. L'enregistrement et la perception des droits sont assurés par les secrétaires greffiers près des tribunaux français pour les actes qu'ils auront reçus et les jugements de la compétence des juridictions françaises, pour tous les autres actes civils, judiciaires et sous seing privé par des fonctionnaires spécialement désignés ou à défaut de ces fonctionnaires par les Officiers chefs des Bureaux de renseignements. La quittance de la somme perçue sera transcrite littéralement sur l'acte. Un acte non enregistré est dépourvu de valeur légale. Il ne peut en être fait usage par les cadis, les adouls et les secrétaires greffiers pour un acte, par les cadis et les magistrats français pour un jugement.

Certaines obligations sont spéciales aux cadis. Les actes relevant de la justice indigène et les jugements émanant de cette justice doivent être homologués par les cadis à peine de perte de toute valeur légale. L'homologation ne peut avoir lieu qu'après que les droits ont été payés et quittance donnée par le fonctionnaire compétent sur l'acte même. En outre les cadis seront tenus de transcrire sur des registres officiels les actes homologués par eux, ce qui permettra d'éviter les faux et les antيدات auparavant très fréquents au Maroc.

Certains actes sont soumis à un droit proportionnel de quotité variable suivant leur nature ; il ne pourra

être perçu moins de 0 p. h. 25. D'autres actes également énumérés paient des droits fixes variables. Enfin tous ceux qui ne sont compris dans aucune de ces deux énumérations paient un droit fixe déterminé.

2° *Taxe sur la plus-value immobilière.* — La spéculation immobilière au Maroc a édifié des fortunes, mais au point de vue général elle est fâcheuse. Elle amène une hausse du prix des terrains qui pèse sur toutes les entreprises ; et de plus les domaines de qui les propriétaires espèrent une plus-value, ne sont ni vendus ni mis en culture. A l'exemple de quelques législations modernes, on a voulu sinon empêcher, du moins frapper la spéculation, l'obliger à participer aux frais d'une administration qui, soit par son action générale, soit par des travaux publics, a contribué à ces accroissements de valeur.

Cette taxe se surajoute au droit d'enregistrement de 4 % sur les transmissions de propriété d'immeubles à titre onéreux. Elle frappe la plus-value acquise. « Est considérée comme plus-value la différence entre le prix actuel d'aliénation déterminé par sa valeur imposable et le prix de la précédente acquisition augmenté : 1° des dépenses d'amélioration permanentes apportées par le propriétaire ; 2° des frais de viabilité ; 3° de la perte des intérêts simples à 5 % pour les immeubles ayant le caractère de terrains à bâtir. » Pour permettre d'asseoir le droit, dorénavant les actes de vente immobilière mentionneront la date et

le prix de la précédente mutation à titre onéreux.

Le taux est progressif. La plus-value inférieure à 10 % est exempte de la surtaxe. On perçoit :

2 % de la plus-value quand celle-ci s'élève de 10 à moins de 30 %.

5 % de la plus-value quand celle-ci s'élève de 30 à moins de 40 %.

6 % de la plus-value quand celle-ci s'élève de 40 à moins de 50 %.

7 % de la plus-value quand celle-ci s'élève de 50 à moins de 60 %.

Et ainsi de suite avec une augmentation de surtaxe de 1 % pour chaque 10 % de plus-value jusqu'au taux maximum de 20 %.

SECTION III

Impôts de souveraineté

Il y a une troisième catégorie de taxes, celles-là tout à fait spéciales au Maroc ; ce sont les impôts de souveraineté ou redevances. Voici les principales :

1° La *naïba*. — Les tribus dites de *guich* fournissent d'une façon permanente des contingents au sultan ; l'armée régulière chérifienne est formée de ces troupes. Les tribus dites de *naïba* ne contribuent aux charges militaires qu'en cas d'expédition. En échange de cette dispense elles paient une redevance ou *naïba* dont la quotité est fixée en principe par le sultan, en

fait par les caïds ou gouverneurs comme ils l'entendent.

2° La *harka* ou contribution aux charges des expéditions qui sont nécessaires pour obliger les tribus insoumises à rentrer dans l'obéissance et à payer l'impôt. Les tribus de naïba fournissent leurs contingents, mais le service, s'il est personnel en principe, ne l'est plus en fait. Le caïd recrute les hommes nécessaires parmi les plus pauvres de la tribu et les frais sont répartis ; seulement le montant exigé par le caïd est souvent infiniment supérieur à ce qui est nécessaire ;

3° La *ghorama* ou remboursement d'amendes collectives. En cas de vol ou de crime, si on ne découvre pas le coupable, la tribu sur le territoire de laquelle le fait a eu lieu est toute entière frappée d'une amende. Il y a lieu également à indemnité collective quand les bêtes de somme appartenant au gouvernement et qui hors du temps de *harka* sont réparties dans les tribus, meurent.

4° La *dhaira*, système d'amendes administratives que les caïds peuvent prononcer contre leurs administrés. Le caïd garde pour lui le produit de ces amendes ; il en inflige donc autant qu'il peut.

5° La *sokhra*. — C'est le paiement par les administrés aux fonctionnaires et aux soldats du sultan ou du gouverneur employés dans le règlement d'une affaire, d'une certaine somme dont le montant varie avec le rang du fonctionnaire et l'importance de l'af-

faire. L'usage est que le paiement de la sokhra incombe à la partie condamnée ; en cas d'arrangement à l'amiable la sokhra est payée de moitié par les deux parties.

6° La *mouna*. — C'est l'obligation de fournir de vivres les fonctionnaires du sultan ou des caïds de passage dans une ville ou dans une tribu. Le sultan délivre souvent des lettres de mouna aux voyageurs qui reçoivent alors les mêmes services. La mouna comprend la nourriture de l'hôte, celle de ses gens et de ses animaux ; elle varie suivant l'importance du personnage.

Les impôts de souveraineté ne frappent pas également tout le monde. Les tribus de naïba seules les paient ; les tribus militaires y échappent. Les Chorfa n'y sont pas soumis non plus que les étrangers et les protégés.

Dans la tribu, les redevances pèsent très inégalement sur les individus. Le caïd répartit la charge entre les contribuables et là son arbitraire se donne libre cours. De plus ces redevances profitent presque exclusivement aux fonctionnaires et non au trésor ; parfois elles sont insituées au profit même des fonctionnaires ; d'autres fois elles sont destinées au trésor, mais les caïds perçoivent beaucoup plus que ce qu'ils doivent verser et gardent le surplus par devers eux.

Qu'est-il advenu de ces impôts ? Devons-nous les maintenir ou les rétablir ?

La sokhra et la mouna avaient au plus haut degré un caractère abusif. En 1901, Abd el Aziz réformant les impôts directs et décrétant que ses agents toucheraient dorénavant un traitement fixe et rien au delà, décida la suppression de ces deux redevances. Elles disparurent en effet dans une grande partie du Maroc non parce que le sultan l'avait décidé mais parce que les indigènes ne voulurent plus payer d'impôt d'aucune sorte. La Conférence d'Algésiras exprima le vœu que la règle fut généralisée (article 62 de l'Acte). Pourtant durant plusieurs années encore, les fonctionnaires continuèrent à exiger la sokhra et la mouna. Aujourd'hui nous travaillons à les abolir ; si elles subsistent c'est d'une manière occulte.

La naïba et la harka ne sont plus usitées en fait. Il est peu probable que nous cherchions à les faire revivre. Elles ont un caractère archaïque très marqué ; à mesure que la fiscalité nouvelle s'établira, elles apparaîtront comme inutiles, surérogatoires, abusives.

Peut-être la ghorama et la dhaira seront-elles nécessaires encore pour obtenir l'ordre et la sécurité ; le tout est d'en faire ou d'obtenir qu'il en soit fait par les agents du Maghzen un usage modéré et juste. Leur principe, choquant pour nous, ne l'est pas pour les indigènes et c'est un moyen de gouvernement qui

n'est pas à dédaigner. Au surplus nous l'employons avec succès en Algérie.

SECTION IV

Domaines

En dehors de ces recettes fiscales, le trésor chérifien a des ressources d'ordre domanial, les revenus des biens *maghzen* et ceux des biens *habous*.

§ 1. — BIENS MAGHZEN

Il y a au Maroc une masse de biens immobiliers dits biens maghzen. Ce sont des biens domaniaux dont beaucoup proviennent de confiscations sur des tribus en révolte ou sur des fonctionnaires destitués. Il est assez difficile de préciser leur caractère juridique. Certains éléments des biens maghzen tels que rivages de la mer ou rivages des fleuves peuvent rentrer dans le domaine public tel que nous le comprenons, mais au Maroc cette distinction entre le domaine public et le domaine privé n'est pas faite. Toutefois d'une façon générale on peut dire que les biens maghzen correspondent à notre conception du domaine privé de l'État puisqu'ils sont susceptibles d'appropriation privée, non affectés à un usage public et aliénables.

En principe les immeubles qui constituent le domaine privé du sultan sont distincts de ceux qui font partie du domaine privé de l'État; en fait tout est confondu. En vertu des règles du droit musulman le sultan n'est que simple administrateur des biens de la communauté; il ne peut les aliéner qu'au profit d'un nombre limité de personnes : Chorfa et ulémas pauvres, particuliers ayant rendu des services exceptionnels à l'État. Dans la pratique il agit comme s'il était propriétaire des biens maghzen, les donne ou les vend à sa convenance et dispose à son gré de leurs revenus et du produit de leur aliénation.

Dans chaque ville l'amin el moustafad administre les biens maghzen c'est-à-dire qu'il les entretient et les donne en location; il ne peut les aliéner sans une autorisation du sultan. Dans les dernières années de l'ancien maghzen le désordre de cette administration avait abouti à la dilapidation du patrimoine qui lui était confié et, pour ce qui en restait, à une gestion déficitaire.

Les empiètements étaient nombreux, commis par des indigènes ou des Européens qui occupaient sans titre des immeubles maghzen ou encore s'y installaient en payant d'abord un loyer puis restaient sans payer aucun loyer et se déclaraient propriétaires. Quelquefois il y a des immeubles qui sont réclamés à la fois comme biens maghzen et comme biens habous. Puis il y a ceux qui ont été aliénés irrégulière-

ment par des fonctionnaires infidèles. Enfin le sultan a vendu des immeubles en grand nombre. Abd el Aziz l'avait fait pour se procurer des ressources ; Moulay-Hafid se sentant menacé par l'imminence de notre protectorat s'est hâté de donner à ses favoris et de vendre à son profit personnel une immense quantité de biens domaniaux.

Quant à la gestion elle a toujours été déplorable. Entretien inexistant, loyers fixés à des taux dérisoirement bas et ne changeant jamais, tout cela aboutissait à un revenu infime et au dépérissement général.

La Conférence d'Algésiras a pris quelques mesures. L'article 63 de l'Acte envisage la condition des biens maghzen détenus par des ressortissants étrangers sans titres réguliers ou en vertu de contrats sujets à revision. Il y aura lieu d'examiner le cas de chacun de ces immeubles ; le Corps diplomatique de Tanger se mettra d'accord à ce sujet avec un commissaire spécial chérifien. Il ne semble pas que cette disposition ait reçu le moindre commencement d'exécution.

En 1910, le contrat d'emprunt a compris dans les gages concédés les revenus des biens maghzen dans les ports et dans un rayon de 10 kilomètres autour des ports et par suite en a confié la gestion au Contrôle de la Dette.

Les mesures que l'administration du protectorat a été amenée à prendre sont de plusieurs sortes :

1° Création d'une administration chargée d'étudier et de proposer les mesures à prendre relativement aux biens domaniaux. C'est le service des Domaines, service administratif de la Résidence générale, qui dépend de la Direction générale des Finances et qui est chargé en outre de toutes les questions intéressant le régime foncier du Maroc.

2° Fixation de la constitution juridique du Domaine, c'est-à-dire distinction entre ce qui est domaine public et domaine privé et dans le domaine privé séparation des propriétés du sultan d'avec celles de l'État. Un projet de firman est à l'étude qui doit déterminer les éléments du domaine public.

3° Reconstitution du patrimoine de l'État. Tout d'abord et dès le mois de septembre 1912, on a pris des mesures énergiques pour empêcher toute nouvelle évasion : mise sous scellés des anciennes listes de biens et des documents et titres relatifs aux propriétés domaniales, création d'emplois de contrôleurs français des biens maghzen, levés de plans, organisation d'une comptabilité régulière des oumana.

Après ces dispositions d'ordre conservatoire le travail de reconnaissance a commencé. Il fallait examiner les revendications des particuliers spoliés par le Maghzen et les réintégrer, le cas échéant, dans leurs propriétés. Il fallait surtout rechercher les aliénations irrégulières et faire rentrer dans le patrimoine de la communauté les biens qui en avaient été l'objet. Cette

revision était conforme au droit coranique qui, nous l'avons vu, n'admet l'aliénation qu'au profit d'un petit nombre de personnes. La même loi fixant la durée de la prescription acquisitive à dix ans, on décida d'examiner toutes les sorties de biens qui s'étaient produites dans les dix dernières années.

Des reprises ont d'abord été effectuées à l'amiable sur Moulay-Hafid et certains personnages de son Maghzen. Moulay-Hafid s'était approprié des biens évalués à 18 millions ; en décembre 1912 il a consenti à les restituer moyennant une somme de 2 millions $1/2$ et la promesse d'une pension à ses enfants après sa mort. Le grand-vizir El Mokri a été amené également à restituer.

A l'égard des particuliers indigènes, étrangers et protégés, l'arrêté viziriel du 23 novembre 1912 a institué une commission centrale à Rabat et des sous-commissions locales. Ces dernières demandent aux concessionnaires de produire leurs titres c'est-à-dire le dahir de concession, puis elles soumettent leurs propositions à la commission centrale qui statue. En cas de contestation le tribunal du cadi ou *Chraa* prononce définitivement.

4° Des mesures ont été prises pour assurer une bonne gestion des biens maghzen. Les loyers dérisoires perçus antérieurement ont été élevés dans des limites raisonnables. Pour les immeubles ruraux on a procédé à des locations aux enchères et les rede-

vances en nature perçues antérieurement ont été remplacées par des loyers en argent. Aussi le produit s'est-il sensiblement élevé. Pour l'exercice 1913-1914 les prévisions pour tous les biens y compris ceux dont le revenu est concédé, s'élèvent à plus d'un million de pesetas hassani.

Une partie des biens maghzen sera tout naturellement affectée aux nouveaux services publics. On a prévu pour leur intallation des crédits importants sur fonds d'emprunt ; mais si on trouve dans le domaine des bâtiments se prêtant à cet usage ou mieux des terrains sur lesquels on puisse construire des hôpitaux, des écoles, des bâtiments administratifs ou judiciaires, l'administration devra les utiliser plutôt que de verser à la spéculation immobilière de grosses indemnités d'expropriation. Le total de la Dette sera diminué d'autant.

§ 2. — BIENS HABOUS

Tout un ensemble de biens lentement constitué au cours des siècles a reçu par dons ou legs une affectation perpétuelle à des œuvres d'un caractère exclusivement religieux. Les revenus en sont consacrés aux dépenses du culte, de la justice, de l'enseignement musulman ou à des œuvres de bienfaisance ou d'utilité publique. Ce sont là des services qui d'après nos conceptions rentrent dans la tâche des pouvoirs

publics. Le budget de l'empire en est déchargé du fait de l'existence des habous ; encore faut-il que les revenus de ceux-ci y suffisent ; c'est pourquoi l'administration du protectorat doit se préoccuper de la manière dont ils sont gérés.

« Les habous sont de deux sortes : publics et privés. Les premiers sont affectés en toute propriété à une fondation publique. Les seconds sont ceux dont la jouissance est attribuée aux héritiers directs du fondateur et qui tombent dans le domaine des habous publics après l'extinction de la descendance directe du constituant (1). » Les uns et les autres sont inaliénables et imprescriptibles. L'administration des habous est autonome ; le sultan de par son pouvoir spirituel en est le chef ; il nomme dans chaque ville un *nadir* chargé de la gestion.

La gestion a été aussi fâcheuse au point de vue de la conservation des biens qu'à celui de leur rendement. Certains nadirs se sont approprié des biens habous ; ils en ont aliéné d'autres ou bien ils ont passé des baux à long terme prohibés par la loi coranique ou même des baux à perpétuité dits « ventes de la clef ». D'autre part les locations étaient d'un prix infime ; elles ne changeaient pas quelle que fut la plus-value acquise par l'immeuble ; souvent même

1. *Bulletin Officiel du Protectorat* du 5 septembre 1913. *Note sur les habous.*

dans les baux à long terme où les ventes de la clef l'occupant finissait par ne plus payer de loyer et par se considérer comme légitime propriétaire. Par suite de ce désordre beaucoup de habous avaient disparu ; ceux qui restaient ne rapportaient presque rien et n'étaient pas entretenus ; les œuvres qui devaient vivre sur ces revenus périlaitaient et étaient abandonnées.

L'acte d'Algésiras (article 63) avait prévu, comme pour les biens maghzen, la révision des habous détenus par des ressortissants étrangers, mais cela n'avait pas eu d'effet pratique.

Il était nécessaire de réformer tout cela en tenant compte de plusieurs considérations essentielles :

1° Obligation de respecter les lois religieuses et les règles coutumières. Cela exclut toute mainmise sur les biens sacrés de la communauté, toute affectation de ces biens, de leurs revenus ou du produit de leur aliénation à d'autres services publics. Cela exclut même l'administration directe.

2° Nécessité de porter le rendement à son maximum par un contrôle bien organisé et fonctionnant régulièrement.

3° Utilité de livrer à la colonisation des terrains que, dans l'état de choses ancien, elle n'aurait pu mettre en valeur.

Par dahir du 31 octobre 1912 une Direction générale des habous était créée, chargée de centraliser les revenus des fondations pieuses et de les répartir

entre les divers services et œuvres que les habous doivent assurer. Le fonctionnement de cette Direction a été réglé par dahir du 13 juillet 1913 ; elle est assistée d'un conseil d'ulémas et relève du ministère chérifien de la Justice et par conséquent du secrétariat général du gouvernement chérifien. Auprès de ce même secrétariat fonctionne un bureau spécial chargé du contrôle de l'administration des habous. Les nadirs furent invités à envoyer immédiatement leurs registres d'inventaire à la Direction générale.

En même temps on s'efforçait de reconstituer le domaine habou. Dès le 28 novembre 1912 le sultan prit un dahir interdisant toute nouvelle aliénation de biens habous précédemment détournés par voie d'échange ou autrement jusqu'à ce que l'administration centrale eut examiné chaque cas particulier. Un nouveau dahir du 11 décembre 1912 ordonna la constitution dans chaque ville de l'empire d'une commission locale chargée de procéder à la reconnaissance et à l'évaluation des immeubles habous. Ce travail est aujourd'hui à peu près achevé ; il ne reste plus qu'à faire l'inventaire des immeubles de Fez et des immeubles extra-urbains de Saffi.

La mise en valeur a été également réglementée (dahir du 5 septembre 1913). Les divers modes de mise en valeur sont ceux-ci : la location courante de deux ans pour les immeubles bâtis, d'un an pour les immeubles non bâtis ; la location à long terme,

d'une durée de dix ans pour les terrains non bâtis et certains immeubles ruinés ; l'échange en argent à charge de remploi pour les immeubles non bâtis ; enfin la vente des fruits et récoltes pendantes. Pour tous ces actes le principe de l'adjudication est posé et le contrôle de la Direction générale des habous assuré.

La valeur des immeubles recensés s'élève actuellement à 47.657.869 pesetas hassani (1). Ils rapportaient jusqu'à présent 717.090 pesetas hassani, soit environ 1 1/2 %. Les Commissions de recensement proposent d'élever les loyers jusqu'à un total de 1.739.252 pesetas hassani, ce qui porterait le revenu à 3 % environ. Ce chiffre ne pourra être atteint que progressivement. On peut espérer que prochainement les revenus des habous pourront couvrir les frais de la Direction générale, du culte, de la justice indigène, du futur haut enseignement musulman ; quelques œuvres de charité qui avaient dû être abandonnées pourront peut-être être reprises.

SECTION V

Réformes fiscales

Le revenu des biens maghzen augmentera vraisemblablement, l'existence des biens labous dégage de certaines charges le budget chérifien ; néanmoins

1. Rapport Messimy sur le budget du protectorat. Chambre des députés, 1914.

ce budget est destiné à s'accroître notablement et, pour faire face aux dépenses actuelles et à celles bien plus importantes qu'on entrevoit pour l'avenir, l'impôt est la principale, presque l'unique ressource. Le développement des recettes fiscales est une des questions qui vont se poser le plus impérieusement.

L'accroissement de la richesse générale, l'extension de la domination maghzenienne à des régions qui y échappaient jusqu'ici vont augmenter automatiquement le produit des impôts existants. Cela ne suffit pas et il faut envisager des réformes fiscales. Ces réformes seront de deux ordres ; elles viseront les contributions actuelles, les modifications à apporter à leur assiette et le contrôle à exercer sur leur recouvrement ; elles concerneront des taxes nouvelles à étudier et à créer.

La première condition c'est un contrôle administratif sérieux. Avant toute innovation, il faut que les rouages qui assureront le jeu des institutions fiscales fonctionnent régulièrement. Il est inadmissible que les habitudes anciennes des fonctionnaires chérifiens risquent de rendre impopulaires les modifications que nous ferons et d'en compromettre le succès et que les injustices et les malversations traditionnelles s'exercent non seulement au préjudice des populations indigènes mais encore au détriment de notre influence au Maroc et de notre prestige aux yeux de l'étranger. Il faut une régularité d'autant plus

grande que nous nous apprêtons à être plus exigeants et à demander davantage. D'autre part nos contrôleurs sont seuls à même de reconnaître la matière contribuable, hommes et choses, de dire ensuite quelles innovations on peut tenter, en particulier « si l'état politique et économique d'une région permet de remplacer les impôts coraniques ou même l'habitude de ne plus payer d'impôts par le régime du tertib » (1).

Le tertib c'est évidemment l'impôt dont nos efforts doivent tendre à assurer la perception. Encore faut-il y mettre quelques ménagements et ne pas l'apporter avec nous au fur et à mesure que notre occupation s'étend. Le tertib est susceptible de devenir productif car il suit de près les augmentations de la fortune publique, mais en même temps il est exact et rigide. Nos institutions fiscales dans leur effort vers la productivité et l'équité présentent une précision singulière ; et elles sont appliquées avec exactitude et régularité. Les indigènes ne demandent ni une réglementation très précise, ni une application uniforme ; l'inégalité ne les choque pas. D'autre part les accommodements et les transactions, les acceptions de situations individuelles étaient faciles avec le fisc ancien ; elles sont entrées dans les idées et les mœurs. Doré-

1. R. de Caix. *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, 1912.

navant les ménagements individuels ou temporaires seront difficiles et dans un pays où les récoltes, source unique de richesse, sont si variables, ce sera regrettable. Il faudrait une certaine élasticité des appréciations, quelque bonhomie dans l'application. Peut-être pourrait-on à titre transitoire percevoir les contributions coraniques dans certaines régions, surtout dans celles qui, soit traditionnellement soit accidentellement, ne payaient plus l'impôt.

Une modification de l'assiette qui améliorera le rendement est la revision des immunités. Pour les Chorfa, il faudra réviser les dahirs d'exemption qu'ils ont reçu et veiller à ce que l'effet en soit limité à la descendance directe du bénéficiaire. Les étrangers et les protégés ne sont pas exactement sur le même pied. Les protégés de par le traité franco-allemand doivent disparaître, mais, en attendant, si on veut leur appliquer un impôt, du moins un impôt direct, il faut négocier avec les puissances. Quant aux étrangers, leur exemption dérive des capitulations et nous n'avons reçu aucune promesse générale de les abolir ; nous demanderons donc à chaque puissance de renoncer au bénéfice des capitulations et jusqu'à ce que nous ayons obtenu cette renonciation, toute taxation nouvelle des étrangers exigera l'assentiment des États dont ils ressortissent. Le règlement sur le tertib de 1912 n'a pu être rendu applicable aux étrangers et aux protégés que parce qu'il a été soumis

aux représentants des puissances à Tanger et accepté par elles (1).

*
* *

Il est difficile de prévoir le rendement des impôts actuels. Pour les douanes nous avons des renseignements précis, pour les autres le Maghzen ne nous a transmis aucune comptabilité et sauf en Chaouïa et à Oudjda notre expérience n'est pas assez ancienne pour nous fournir les éléments d'une appréciation exacte. Pourtant leur insuffisance est évidente ; la nécessité s'impose de recourir à bref délai à des impôts nouveaux.

Cela aura l'avantage de donner aux recettes une base moins étroite et par conséquent de les rendre moins sensibles aux crises passagères. Actuellement une mauvaise récolte suffit à détruire l'équilibre budgétaire ; le produit du tertib en est gravement affecté ainsi que celui des droits de douane à l'exportation, puis le pouvoir d'achat des habitants diminuant, le rendement des droits à l'importation fléchit également. Il faut donc établir des taxes d'un produit plus fixe ; même si leur produit est variable la diversité qu'elles créeront dans le système fiscal amèneront dans le total des recettes une stabilité relative.

1. Indiquons encore comme remaniement possible d'impôts existants la revision de la taxe sur les constructions urbaines. Elle peut être faite à partir de 1914.

Sans doute on ne peut frapper que là où il y a richesse. La production marocaine étant presque exclusivement agricole, l'impôt a une base agricole. Mais le mouvement des affaires, le développement des transactions feront naître des matières imposables jusqu'ici inconnues. Les nouvelles taxes seront vraisemblablement des taxes indirectes frappant ou des consommations ou des transmissions de propriétés et de droits. Ces actes étant destinés à devenir plus fréquents, plus importants, il est tout naturel de les atteindre ; puis cela permettra d'imposer tout le monde y compris les Européens, surtout les Européens qui par l'importance de leurs affaires et de leurs consommations participeront plus que les indigènes aux ressources nouvelles.

Une grande prudence est nécessaire. Il ne faut pas surcharger une population qui n'en a pas l'habitude, qui déteste l'impôt et y voit un signe de servitude, qui ne distingue pas le lien entre le système fiscal et les services d'intérêt général que rend l'administration, qui peut-être même n'aperçoit pas encore la nécessité, l'utilité de ces services. Autant que possible, à chaque nouvel impôt devra correspondre un service rendu. Il serait désirable aussi que les fonds perçus dans une région soient employés dans cette même région, que les diverses circonscriptions aient une certaine autonomie financière.

Il y a des difficultés d'application tenant principa-

lement à l'existence des juridictions consulaires. En cas de différend avec un étranger ou un protégé sur l'assiette d'une taxe, en cas de poursuite ou de perquisition, il faut nécessairement avoir recours aux consuls ou aux tribunaux consulaires. Maintenant que nous avons établi des tribunaux français, cette institution peut et doit disparaître (article 9 du traité franco-allemand). Il y faudra encore un certain temps et si nous ne tenons pas compte de cette situation dans la création des taxes nous risquons de mettre les Français et les indigènes non protégés dans une situation d'infériorité, ce qui serait injuste et impolitique.

Une autre difficulté résulte du fractionnement de l'empire en trois zones, internationale, espagnole et française. Nous avons pris vis-à-vis de l'Espagne l'engagement de laisser au Maroc son unité économique et de n'élever entre sa zone et la nôtre aucune barrière douanière. C'est un obstacle à l'établissement d'impôts indirects à grand rendement à cause des facilités de fraude. Une entente avec l'Espagne est possible, mais cette nation resterait libre d'organiser la répression de la fraude dans sa zone et de l'exercer avec la sévérité qu'elle entendrait y mettre. Les produits irrégulièrement introduits en franchise de droits ne tarderaient pas à pénétrer dans notre propre zone. Il resterait la ressource d'organiser un système de surveillance à la circulation mais ce se-

rait trop compliqué et trop coûteux pour les forces du Protectorat.

Une série de projets nouveaux sont actuellement soumis à l'examen d'une commission de réforme fiscale comprenant plusieurs personnages maghzen, des représentants du Bureau diplomatique, du Secrétariat général du Gouvernement chérifien, du Bureau politique, du Service judiciaire et du Service des études économiques. Déjà sont sortis de ces travaux les droits d'enregistrement qui vont entrer en application. D'autres impôts sont à l'étude ; ce sont un impôt du Timbre et des droits de consommation sur l'alcool et sur le sucre.

Sur l'alcool on projette une élévation des droits de douane. Ce serait insuffisant pour enrayer l'accroissement de la consommation. Il faudrait un droit de consommation proprement dit ; la presque totalité de l'alcool étant importée, on pourrait faire percevoir à l'entrée par les agents des douanes ; la taxe serait facile à établir si nous pouvions nous entendre avec l'Espagne pour qu'elle l'établisse également et qu'elle réprime sérieusement la fraude et si nos conventions étaient respectées. En outre on envisage la création d'un droit de licence à deux tarifs, l'un pour les débitants qui ne vendent que des boissons hygiéniques, l'autre pour ceux qui vendent de l'alcool. Un cautionnement obligatoire et le paiement d'avance de la licence permettraient d'atténuer dans une certaine

mesure les inconvénients provenant de l'existence des juridictions consulaires.

Pour le sucre les conditions d'établissement d'un impôt de consommation seraient à peu près les mêmes que pour l'alcool. La fabrication locale est nulle ; les agents des douanes pourraient donc percevoir un droit spécifique en même temps que le droit d'importation. Il faudrait également une entente avec l'Espagne.

Enfin on pourrait songer à établir un impôt des patentes.

CHAPITRE VI

Les charges

Une politique prudente s'impose. Le Maroc est encore un pays relativement pauvre, habitué à un minimum d'administration et de dépenses publiques. Il ne faut pas du jour au lendemain lui imposer un trop lourd fardeau. Surtout il y a un choix à faire dans l'aménagement des dépenses. Comment sera-t-il dirigé ?

Le service de la Dette est une dépense qu'on ne peut discuter. Il y a ensuite les dépenses d'administration proprement dite, les frais généraux de personnel et de matériel ; il faut les réduire au minimum ; il serait inutile et même dangereux de les laisser croître. Il y a cependant des dépenses de cet ordre qu'on ne peut restreindre, ce sont celles du sultan et des principaux personnages maghzen ; le respect des traités et des considérations politiques nous obligent à ne pas lésiner sur la liste civile et les traitements des membres de l'entourage du sultan. Un certain nombre de services publics sont indispensables et d'ailleurs concourent indirectement

à la prospérité générale. En dehors de cela il faut dépenser largement pour l'outillage économique, dépense productive, nécessaire pour la mise en valeur du pays, génératrice de l'essor économique et de recettes budgétaires nouvelles. Les dépenses sont les unes courantes, effectuées sur crédits budgétaires annuels, les autres extraordinaires sur fonds d'emprunt.

SECTION I

La Dette

C'est une fraction fort importante des dépenses courantes que le service annuel des intérêts et de l'amortissement de la Dette marocaine. Ce service ne concerne que la Dette *consolidée* ; nous étudierons également les deux autres éléments du passif maghzenien, l'élément *flottant* et l'élément *viager*.

§ 1. — LA DETTE CONSOLIDÉE

Jusqu'à la fin du xix^e siècle, le Maghzen avait réussi à éviter le déficit. A deux reprises, l'Espagne lui avait imposé une indemnité de guerre et par suite le recours à l'emprunt, mais en dehors de ces circonstances exceptionnelles il n'avait pas eu besoin de faire appel au crédit pour combler des insuffisances de ressources normales.

C'est que si les recettes sont modiques, les dépen-

ses publiques sont presque inexistantes. Il n'y a pas de services publics autres que le culte, l'enseignement et la justice qui sont payés par les habous ; les fonctionnaires ne recevant pas de traitement se paient eux-mêmes sur leurs administrés. Les charges militaires sont assurées en temps normal au moyen des contingents des tribus guich, en cas d'expédition au moyen de la harka. Les recettes presque entières du trésor restent à la disposition du sultan pour ses besoins personnels ou pour ceux de sa politique. A la rigueur si ces recettes venaient à disparaître le fonctionnement de cette machine rudimentaire qu'est le Maghzen pourrait continuer. C'est l'équilibre dans la misère.

Ce bel ordre fut troublé par les dépenses fantaisistes et les réformes aventureuses d'Abd el Aziz. A partir de ce moment l'emprunt est pratiqué d'une façon continue ; il faut à tout instant combler le déficit du budget, rembourser les dettes antérieures et aussi payer des indemnités parfois abusives aux Européens. Des sommes empruntées, rien n'est consacré à des travaux publics ou à d'autres dépenses productives. Si bien qu'à l'heure où nous entreprenons la réorganisation du Maroc, nous sommes en présence d'un passif considérable et du néant en fait d'outillage, à l'inverse de certains pays neufs où nous avons trouvé le côté passif et le côté actif également vierges. Et comme toute la mise en valeur de ce pays est

subordonnée à cette question d'outillage, nous commençons pour le créer par accroître sensiblement le chiffre de la Dette au risque de voir une très grande portion des ressources normales absorbée par la charge annuelle qui en résulte.

I. — *L'emprunt de 1904*

En 1860 à la suite d'une guerre avec l'Espagne celle-ci impose au sultan une indemnité de guerre de 105 millions de francs payable dans un délai de vingt ans par annuités, garantie par les recettes des douanes marocaines. Jusqu'à la libération complète, l'Espagne se réservait d'occuper Tétouan. Elle évacua cependant cette place sur les représentations de l'Angleterre et cette dernière puissance pour faciliter au Maroc l'acquittement de sa dette vis-à-vis de l'Espagne lui fit en 1862 consentir par des banquiers de Londres une avance de 12 millions et demi portant intérêt à 5 % avec garantie sur la moitié des revenus douaniers des ports marocains ; ces revenus devaient être perçus par des commissaires spéciaux nommés à cet effet par le gouvernement anglais. L'Espagne de son côté percevait par l'intermédiaire de commissaires 50 % des mêmes recettes. En 1882 la créance anglaise fut totalement remboursée ; en 1887 la créance espagnole le fut également. Le contrôle des douanes cessa en même temps.

En 1894 nouvelle expédition espagnole, nouvelle

indemnité de guerre de 20 millions de pesetas. L'Espagne ne recevait le droit de saisir les recettes des douanes qu'en cas de non paiement ou de retard dans le paiement de l'indemnité ; elle stipulait d'autre part que le Maroc ne pourrait pour s'acquitter contracter un emprunt garanti par les douanes. L'indemnité fut payée intégralement par Moulay el Hassan peu de temps avant sa mort.

En 1903 le sultan contracte successivement auprès de banques françaises, anglaises, espagnoles trois emprunts de 7 millions et demi chacun, garantis par les recettes douanières de Tanger, portant intérêt à 6 % et remboursables en dix ans. En 1904 le Maroc a une dette de 22 millions de francs et en outre comme c'est l'époque du plein insuccès du tertib, il y a de pressants besoins d'argent. Le Maghzen était sur le point de ne pouvoir payer les échéances des trois emprunts antérieurs quand il se décida à faire appel au gouvernement français.

Grâce à l'entremise de celui-ci, le 12 juin 1904 un consortium de banques françaises signait à Fez avec le gouvernement marocain un contrat d'emprunt de 62 millions et demi gagé sur les douanes de tous les ports du Maroc.

L'intérêt est de 5 %. L'amortissement se fait en trente-cinq ans, du 1^{er} juillet 1906 au 1^{er} juillet 1941. Au bout de quinze ans, soit à partir du 1^{er} janvier 1922, le gouvernement chérifien peut rembourser la tota-

lité ou augmenter l'amortissement. L'emprunt est garanti spécialement et irrévocablement par préférence et priorité à tous autres emprunts par la totalité du produit des droits de douane tant à l'entrée qu'à la sortie de tous les ports de l'Empire existants ou à créer et éventuellement par la totalité des autres ressources du Maroc.

Les droits des porteurs seront exercés par leur représentant. Celui-ci nommera auprès de chacune des douanes un délégué qui « aura le droit de contrôle et d'enquête pour tout ce qui concerne les affaires de la douane auprès de laquelle il sera accrédité et auquel devra être remis journellement l'état des encaissements opérés par les fonctionnaires marocains » Toutefois il n'encaissera que 60 % du produit, cette proportion paraissant devoir être suffisante pour assurer le service de l'emprunt ; elle a été fixée en se basant sur un produit annuel de 12 millions de pesetas ; si ce chiffre n'était pas atteint, la proportion prélevée devrait être relevée de façon à ce que le produit ne tombe jamais au-dessous de 60 % de 12 millions de pesetas.

Parmi les avantages stipulés par le consortium des banques françaises figure un droit de préférence, à conditions et prix égaux, si le sultan veut contracter un emprunt, acheter ou vendre des titres, faire frapper des monnaies à l'étranger, faire des achats ou des ventes d'or à l'étranger.

Pour un total nominal de 62 millions $1/2$ de francs, le Maroc reçoit effectivement 50 millions. Sur ces fonds doivent être prélevés tout d'abord :

Une somme de 22 millions $1/2$ pour remboursement des trois emprunts antérieurs de 7 millions $1/2$ chacun ;

Une autre somme de 2 millions mise en réserve comme garantie du service de l'emprunt.

En exécution de cet accord un représentant des porteurs de titres a été nommé qui a installé dans chaque bureau de douane une agence de contrôle. Les membres de cette agence se sont bornés d'abord à encaisser chaque soir 60 % de la recette journalière sans se mêler aucunement des opérations des *oumana*, encore que le contrat d'emprunt leur en donnât formellement le droit. Le *Maghzen* n'a cédé sur ce point qu'en 1907 où un accord du 4 juillet a donné au délégué des porteurs « le contrôle des perceptions douanières et du service intérieur de la douane ».

La Dette marocaine se trouve donc unifiée en 1904 et son montant total fixé à 62 millions $1/2$. Dès 1905, Abd el Aziz emprunte 12 millions à la maison *Mendelssohn*, maison allemande, ce qui est une atteinte au droit de préférence reconnu aux banques françaises ; sur les réclamations du Gouvernement français on accorde à ces dernières une participation de moitié dans le susdit emprunt.

La Conférence d'Algésiras crée la Banque d'État du Maroc qui, aux termes de l'article 35 de l'Acte, doit ouvrir au Gouvernement marocain pour une durée de dix ans à dater de sa constitution un crédit qui ne pourra pas dépasser les $\frac{2}{3}$ de son capital initial. Abd el Aziz va donc demander des avances à la Banque d'État ; il emprunte également un peu partout, à des maisons françaises, allemandes, anglaises, ne donnant pas de gage spécial à ses prêteurs et par conséquent payant de gros intérêts et empruntant encore pour les payer. Il promet aux puissances de faire exécuter les travaux publics réclamés par le commerce étranger ; il accorde donc des concessions de travaux publics mais ne paie pas les avances stipulées et est accablé de demandes de remboursement et d'indemnité. Ses emprunts se compliquent d'opérations monétaires. Il va jusqu'à engager ses bijoux. Enfin le sac de Casablanca en juillet 1907 fait naître de nouvelles créances au profit soit des particuliers lésés, soit des puissances intervenantes.

Bientôt après, la chute d'Abd el Aziz et son remplacement par Moulay-Hafid (19 janvier 1908) font craindre aux créanciers démunis de gage spécial que leurs intérêts ne soient compromis. Pourtant Moulay-Hafid reconnaît formellement les dettes du précédent règne. Il nomme même une commission spéciale chargée de la vérification des dettes ; mais cette commission s'est bornée à inscrire les réclamations

des créanciers, elle ne les a pas discutées et ne s'est pas non plus occupée de trouver le moyen de payer. En fait aucun créancier n'a pu obtenir de Moulay-Hafid le moindre acompte.

Au 1^{er} janvier 1909 on pouvait établir approximativement le passif du Maghzen de la façon suivante (1) :

Emprunt français 1904	62.000.000
— allemand 1905	12.000.000
— français 1906.	2.000.000
A diverses banques par l'intermédiaire de Mac- Lean.	4.000.000
A la maison allemande Haessner et Joachimssohn	2.200.000
A la maison française Braunschwig	3.000.000
A la Compagnie marocaine (pour fournitures diverses)	2.700.000
A la Compagnie marocaine pour les ports de Casablanca et Saffi	5.000.000
A la maison Renschhausen pour le port et les quais de Tanger	3.000.000
A la banque Pariente	2.100.000
Créances reconnues à leurs propriétaires par lettres chérifiennes, approximativement . .	2.000.000
Créances n'ayant pas encore été reconnues par lettre chérifienne ou en suspens.	15.000.000
Avances de la Banque d'État	3.000.000
Prêts faits par divers	5.000.000

1. Bulletin du Comité de l'Afrique française, 1909.

Réclamations diverses en suspens	9.000.000
Indemnités de Casablanca	8.000.000
Frais de guerre dans la Chaouïa et dans la ré- gion algéro-marocaine	60.000.000
Frais de guerre de l'Espagne à Casablanca et autour de ses présidios.	6.000.000
Total	<u>206.000.000</u>

Sur ces 206 millions 62 provenaient de l'emprunt 1904 et étaient garantis et amortis par le 60 % des recettes douanières. Les 66 millions dus pour frais de guerre devaient faire plus tard l'objet d'un règlement spécial. Restaient 8 millions pour indemnités de Casablanca, chiffre non définitif, évaluation provisoire, et 70 millions de dettes urgentes, à des créanciers impatients. Dès cette époque et tout au moins pour ces 70 millions l'éventualité d'un emprunt de liquidation devait être envisagée.

II. — *L'emprunt de 1910*

La France était toute désignée pour prendre en main cette opération. L'accord franco-allemand du 8 février 1909 lui laissait les mains libres au point de vue international. De par l'occupation de la Chaouïa et de la région d'Oudjda, elle apparaissait comme la tutrice du gouvernement marocain et elle était résolue à développer son influence au Maroc. Dès 1909

on se préoccupe de cette situation. Dans une première phase les négociations eurent lieu entre les deux gouvernements français et marocain ; ensuite, et les points principaux ayant été réglés entre les deux gouvernements, les pourparlers commencèrent entre le Maghzen et les groupes financiers intéressés.

Le gouvernement français avait à se préoccuper de sa propre créance pour dépenses militaires et navales et des créances internationales parmi lesquelles celles des indemnitaires de Casablanca. Il fallait arriver à liquider définitivement cet arriéré sans cependant engager toutes les recettes du Maghzen ; on devait lui laisser des ressources disponibles pour assurer les services indispensables, particulièrement les services de sécurité et l'entretien des forces de police. Les négociations furent laborieuses. Dès le 25 décembre 1909 le gouvernement français s'était mis d'accord avec les ambassadeurs chérifiens en mission à Paris, mais la ratification du sultan se fit attendre. Le projet de convention réglait outre la question financière celle du régime de la Chaouïa et de la région frontière et sur tous ces points Moulay-Hafid soulevait des difficultés. Il fallut faire preuve d'énergie et menacer d'employer des moyens coercitifs. Le 4 mars 1910 le traité était enfin signé. Sur la question financière il renvoie purement et simplement aux deux notes françaises des 14 août et 21 décembre et à

la lettre chérifienne du 25 décembre (1). C'est là qu'il faut aller chercher la substance de l'accord.

La créance du gouvernement français pour dépenses militaires est exclue de l'emprunt ; nous verrons plus loin le sort qui lui a été fait. L'accord déclare que l'emprunt sera réalisé en vue de permettre au Maghzen de rembourser ses créanciers de toutes nationalités et que son montant effectif sera calculé en conséquence ; ainsi les créanciers français ne jouissent d'aucun privilège, l'égalité de traitement est assurée. Les ressources sur lesquelles sera gagée l'opération sont déterminées ainsi que les mesures nécessaires pour assurer la productivité de ces ressources et leur affectation au service de l'emprunt.

C'était là des dispositions de principe. Il restait à arrêter les mesures d'exécution. Elles ont fait l'objet d'un nouvel accord du 21 mars 1910. Les principales stipulations sont indiquées dans une lettre de M. Pichon, ministre des Affaires étrangères à M. Regnault, ministre à Tanger (2). Le montant de l'emprunt pour lequel on aura recours à la Banque d'État, le taux de l'intérêt et la durée de l'amortissement sont fixés. L'accord énumère les engagements qui devront être liquidés sur fonds d'emprunt ; ce sont tous ceux contractés par le Maghzen antérieurement au 30 juin

1. Livre jaune. *Affaires du Maroc, 1908-1910.*

2. Livre Jaune. *Affaires du Maroc, 1908-1910.*

1909. Enfin les revenus affectés à la garantie sont de nouveau indiqués, et le fonctionnement de cette garantie organisé.

Les envoyés chérifiens s'étaient engagés à signer le contrat d'emprunt avant le 1^{er} juin 1910. Le consortium des banques françaises attributaire de l'emprunt de 1904 ayant consenti à céder le droit de préférence qu'il tenait de son contrat à la Banque d'État du Maroc, c'est avec cet établissement que l'emprunt a été négocié et signé le 17 mai 1910.

Il est du montant nominal de « 101.124.000 » francs pour un produit net de « 90.000.360 » francs. L'intérêt stipulé est de 5 % sans retenue possible de tous impôts prévus ou à prévoir au profit du gouvernement impérial. L'amortissement se fera en soixante-quatorze années du 1^{er} octobre 1911 au 1^{er} avril 1925. Le gouvernement impérial ne pourra rembourser l'emprunt ni augmenter l'amortissement avant un délai de quinze ans, soit avant le 1^{er} octobre 1926.

Les fonds empruntés recevront les affectations suivantes : Tout d'abord la Banque d'État prélèvera une somme de « 2.600.000 » francs qui restera déposée entre ses mains à titre de réserve jusqu'au remboursement intégral.

Ensuite : il sera pourvu à :

1^o Un certain nombre d'engagements limitativement énumérés sans qu'il soit tenu compte de la date à laquelle ils ont été ou seront contractés.

2° Les créances ayant fait l'objet antérieurement au 30 juin 1909 d'arrêtés de comptes acceptés par le Maghzen ou de règlements intervenus entre le Maghzen et les Légations.

Le reliquat servira d'abord au règlement des créances fondées sur des titres antérieurs au 30 juin 1909 mais n'ayant pas à cette date fait l'objet de règlements de comptes avec le Maghzen. Le solde sera attribué au Maghzen.

L'emprunt est garanti :

1° Par le produit net des droits de douane tant à l'entrée qu'à la sortie de tous les ports existants ou à créer, pour la partie qui ne serait pas nécessaire au service de l'emprunt 1904 ; 5 % de ce disponible sont réservés au Maghzen.

2° Par toutes les sommes pouvant revenir au Maghzen du chef :

a) Du produit des tabacs et du kiff. Le monopole de l'exploitation de ces produits, déjà prévu et recommandé par l'Acte d'Algésiras, sera constitué et concédé par adjudication. Le prix du fermage sera versé à l'administration du Contrôle de la Dette. Si le monopole était exploité en régie, l'administration du Contrôle serait chargée par préférence de cette exploitation. Si elle renonçait à exercer ce privilège, elle aurait le contrôle de la régie.

b) Des mostafadet (droits des portes et de marché

et autres revenus urbains) et des sakkat (1) (monopoles autres que ceux du tabac et du kiff, soufre par exemple) dans les ports.

c) Des revenus des biens domaniaux dans tous les ports et dans un rayon de 10 kilomètres autour de ces ports.

d) De la portion revenant au Maghzen dans le produit de la taxe urbaine dans les ports (moitié du produit net).

3° Et en cas d'insuffisance par toutes les ressources de l'Empire du Maroc, notamment par la vente des biens domaniaux.

Le fonctionnement de cette garantie au double point de vue du rendement des droits concédés et du respect de leur affectation est assuré par l'Administration du Contrôle de la Dette dont nous allons indiquer sommairement l'organisation et les attributions.

Le contrat d'emprunt stipule que les droits des porteurs seront exercés en leur nom et pour leur compte par un représentant, lequel sera le Représentant des porteurs de l'emprunt 1904. Ce dernier s'était contenté tout d'abord d'encaisser par l'intermédiaire de ses agents 60 % de la recette journalière de

I. C'est à partir de 1914 que les sakkat se restreignent au monopole du soufre. A cette date en effet la Société de régie des tabacs doit reprendre le tabac à priser et le kiff.

chaque poste de douane. A la suite d'un accord du 4 juillet 1907 entre le Maghzen et le délégué des porteurs, il a été créé un Contrôle des Douanes dont l'exercice a été confié, au nom du gouvernement chérifien et dans l'intérêt de celui-ci et des porteurs, à la Délégation de l'emprunt 1904. En vertu de l'accord financier du 21 mars 1910, le Contrôle des Douanes est devenu Contrôle de la Dette, administration qui a la gestion des revenus concédés. Cet organe est dirigé par deux délégués, l'un français qui est le représentant des porteurs de l'emprunt 1904, l'autre chérifien.

Ces deux personnages sont investis en vertu de l'accord du 21 mars 1910 d'une délégation permanente des pouvoirs du gouvernement chérifien. On peut dire que la gestion du Contrôle de la Dette est faite tant au nom des porteurs des emprunts 1904 et 1910 que du Maghzen et du gouvernement français protecteur des intérêts des porteurs et créancier lui-même. Autant que cela était possible on a voulu réaliser l'autonomie de cette administration ; seuls quelques ménagements de forme masquent la dépossession du gouvernement marocain.

Jusqu'en 1922 les fonctions de délégué français seront exercées par le représentant des porteurs de l'emprunt 1904. Après cette date qui est celle où cet emprunt peut être remboursé ou amorti plus rapidement, ce délégué sera désigné par le gouvernement

français. Le délégué chérifien est nommé par le sultan ; ces fonctions ne « peuvent être conférées, maintenues ou retirées sans le consentement du gouvernement français ». En principe les deux délégués signent conjointement, mais la signature marocaine, n'est jamais suffisante à elle seule, tandis qu'en cas de nécessité la signature française seule suffit. La direction est, grâce à cette disposition, tout entière entre les mains du délégué français. En 1906, avant l'institution du contrôle des douanes, le personnel de la Délégation de l'emprunt 1904 s'élevait à 17 agents dont 1 espagnol ; il n'y avait en fait d'indigènes que des janissaires ou chaouchs. En 1911 le personnel de la Dette comportait 745 agents répartis ainsi : 172 Européens dont 148 Français et 573 indigènes dont 32 Algériens et Tunisiens et 541 Marocains.

Cette administration a d'une façon générale la gestion des revenus concédés et cela comprend « l'assiette, les bases, le tarif, le mode de perception et le contrôle de tous les droits affectés à la garantie de l'emprunt » (art. 12 du contrat du 17 mai 1910). Bien entendu elle n'a le droit de rien changer à la législation fiscale et domaniale de l'empire ; elle ne peut qu'en diriger le fonctionnement. Elle ne gère pas tous les produits concédés ; deux d'entre eux, ceux de la taxe urbaine et du monopole des tabacs sont perçus par des services distincts d'elle ; elle ne fait que les encaisser en bloc pour le compte des por-

teurs. D'autre part une partie des recettes douanières échappe au service des emprunts ; c'est le produit de la surtaxe spéciale de 2 1/2 %. La Dette la perçoit sans frais et verse les sommes encaissées à la Banque d'État au compte de la Caisse spéciale des travaux publics. Enfin elle assure pour le compte du Maghzen le service de surveillance maritime et terrestre de la contrebande et jusqu'au 15 mai 1913 elle était chargée de l'acconage. Ces deux services étaient déficitaires et venaient diminuer l'excédent versé au Maghzen.

Les charges résultant de la dette sont prévues au budget de l'exercice 1913-1914 pour les sommes suivantes :

Emprunt 1904.	3.949.525 fr.
Emprunt 1910.	5.242.304 fr.
	9.191.829 fr.

L'administration du Contrôle impute sur le produit brut les frais de perception et ceux d'administration (1) ; elle mandate directement ces dépenses sans que les autorités marocaines ou françaises puissent en connaître, prélève les annuités d'emprunt et verse le surplus au Trésor chérifien. Ce surplus figure dans les prévisions de l'exercice 1913-1914 pour une

1. Pour l'année 1914 le montant prévu de ces dépenses s'élève à 2.253.513 pesetas Hassani.

somme de 6.500.000 pesetas hassani et nous avons déjà dit à propos des douanes que les précautions et les garanties qui étaient bonnes à l'égard de l'ancien Maghzen ne le sont plus vis-à-vis du Maghzen dirigé et surveillé par nous et que cette mainmise sur une grande partie des revenus du Maroc, tout au moins l'autonomie de gestion qu'elle confère, apparaissent maintenant comme illogiques et gênantes.

III. — *Les indemnités de guerre française et espagnole*

Pour le moment laissons à l'empire chérifien son unité et faisons abstraction du traité franco-espagnol de 1912 et du régime futur de Tanger. La Dette consolidée marocaine comprend, en outre des emprunts 1904 et 1910, les créances militaires française et espagnole.

Les dépenses militaires et navales de la France s'élevaient au 31 décembre 1909 à 70 millions. Dès l'accord du 4 mars 1910 le gouvernement français avait accepté le principe que sa créance ne serait pas comprise dans le prochain emprunt et que pour diminuer les charges du Maghzen il accepterait, en place d'un remboursement immédiat, le paiement d'une annuité calculée non pas au taux du crédit actuel du Maroc, mais aux taux du crédit français, soit 3,15 %. L'accord postérieur du 21 mars 1910 a donc

arrêté que la créance du gouvernement français, soit 70 millions, serait remboursée au moyen d'une annuité de 2.740.000 francs pendant soixante-quinze ans ; le paiement est garanti par les excédents des revenus affectés à l'emprunt de 90 millions 1910. Préalablement au versement de la première annuité, un fonds de réserve doit être constitué. En exécution de cet accord, l'Administration du Contrôle de la Dette a versé à un compte productif d'intérêts à la Banque d'État les excédents libres des revenus affectés. Ces versements ont été poursuivis pendant les années 1910, 1911 et 1912.

L'Espagne a tenu à obtenir les mêmes avantages que nous. Par le traité du 17 novembre 1910, elle a stipulé une indemnité de 65 millions de pesetas représentant les secours prêtés aux Maures et aux juifs réfugiés à Melilla de 1903 à 1907, les dépenses militaires et navales effectuées à la suite des événements de Casablanca en 1907 et les dépenses militaires et navales faites au Rif jusqu'au 31 octobre 1910. Cette somme est remboursable au moyen de 75 annuités de 2.545.000 pesetas. Le paiement est garanti : 1° par un privilège sur 55 % de la moitié revenant au Maghzen des futures taxes et redevances minières ; 2° par un privilège sur le produit net de la douane de Ceuta à créer. Le Maghzen pourra rembourser par anticipation après accord avec le gouvernement espagnol.

Les taxes minières viennent d'être établies tout dernièrement ; la douane de Ceuta reste encore à créer. Le gouvernement espagnol n'a donc encore reçu aucune des annuités promises.

IV. — *Le traité franco-espagnol*

Du traité franco-marocain découlent deux restrictions importantes quant à l'étendue territoriale de notre protectorat. L'une concerne les droits de l'Espagne, l'autre le régime de Tanger.

Par le traité du 27 novembre 1912 nous avons fait leur part aux droits espagnols, droits d'ailleurs reconnus et consacrés déjà par un accord antérieur de 1904 et nous avons attribué à l'Espagne une zone d'influence : toute la partie septentrionale du Maroc.

Comment allait-on concilier l'unité de l'Empire marocain, unité fictive peut-être mais enfin consacrée par maints accords internationaux, notamment par le traité de protectorat, avec ce dualisme ? On a d'abord songé à maintenir intégralement l'unité de protectorat. Des règlements généraux élaborés par le Maghzen avec la collaboration de la France et de l'Espagne auraient été applicables au Maroc entier ; des précautions auraient été prises pour assurer notre prééminence. On a reculé devant les difficultés journalières que l'application de ce système n'aurait pas manqué d'entraîner.

En réalité les deux nations entendaient rester maîtresses chacune dans leur domaine sans pouvoir être entravées ni dans l'élaboration des réformes ni dans l'administration journalière. L'Espagne en particulier redoutait de se trouver vis-à-vis de nous dans une situation de vassalité. Donc tout en respectant le principe de l'unité marocaine, on a donné à chaque zone une autonomie administrative et financière aussi complète qu'on a pu la réaliser. En particulier en matière financière les articles 10 et 11 du traité déclarent que les impôts et ressources de la zone espagnole sont affectés à ses dépenses propres sans que le gouvernement chérifien puisse être appelé à contribuer aux charges financières de la dite zone. Le corollaire c'est que la zone espagnole n'est pas non plus en principe obligée de participer aux dépenses du gouvernement chérifien.

Nous allons voir l'application de ces principes aux dépenses et aux recettes. Elle était délicate, car antérieurement à ce partage d'influences existaient certaines organisations financières d'origine contractuelle embrassant tout le territoire de l'empire. Il fallait dans une certaine mesure respecter l'unité de ces organismes en tant qu'elle affectait l'unité même de l'empire chérifien ou les intérêts des tiers. C'était le cas de l'Administration du contrôle de la Dette, de la Société de régie co-intéressée des Tabacs et de la Banque d'État. D'autre part il importait de régler la

participation de l'Espagne à certaines dépenses et à certaines recettes qui impliquaient l'existence de l'unité marocaine. Le principe du forfait a été appliqué ; ce forfait peut être modifié au fur et à mesure que l'expérience donnera des chiffres nouveaux, des bases nouvelles, mais il est fixé à l'avance et permet d'éviter les contestations et les négociations pénibles.

1° *Dépenses.* — Les dépenses de chaque zone restent à sa charge, mais comment répartir la charge du passif de l'ancien Maghzen et qu'advient-il de l'Administration du Contrôle de la Dette ?

a) Tout d'abord les créances militaires française et espagnole grèveront exclusivement la zone correspondante et les gages affectés à ces créances seront transférés dans chaque zone à la puissance qui a le protectorat (article 14). La zone française est allégée de toute participation au fardeau de l'indemnité militaire espagnole ; elle garde en revanche l'intégralité de la charge des 70 millions de l'indemnité française.

b) En ce qui concerne les emprunts 1904 et 1910, il fallait, sans diminuer la garantie des prêteurs, tenir compte de l'observation de l'Espagne que l'administration du Contrôle étant française, le Représentant des porteurs également français, leur rôle devenait incompatible avec la prééminence politique espagnole.

Donc la zone espagnole participera aux charges

des emprunts suivant la proportion que les ports de ladite zone, déduction faite d'une somme de 500.000 pesetas hassani, fournissent à l'ensemble des recettes douanières des ports ouverts au commerce. Cette contribution est fixée provisoirement à 7,95 %, chiffre basé sur les résultats de l'année 1911 ; elle sera révisable tous les ans à la demande de l'une ou l'autre partie. Moyennant le versement forfaitaire d'une somme représentant cette proportion, le Contrôle de la Dette cessera d'exercer ses droits dans tous les ports de la zone espagnole et l'encaissement au titre des emprunts y sera suspendu (article 12).

Ainsi le protectorat français prend à sa charge l'intégralité du service des emprunts sauf contribution forfaitaire de la zone espagnole ou même du gouvernement espagnol, car celui-ci est responsable du versement annuel. Au surplus le contrôle des porteurs et leur droit d'encaissement direct reprendraient immédiatement si le versement stipulé n'était pas opéré.

c) La zone espagnole aura également à supporter une partie des charges de la liquidation du passif actuel du Maghzen c'est-à-dire de toutes les dettes non comprises dans la dette consolidée, et qui en outre auront été contractées avant la signature de l'accord. Le passif actuel comprend notamment (article 15) :

1° Les avances de la Banque d'État gagées sur le 5 % du produit des douanes.

2° Les dettes liquidées par la commission instituée en vertu du règlement du corps diplomatique de Tanger en date du 29 mai 1910.

3° D'autres créances dont les deux gouvernements se réservent d'examiner conjointement la légitimité. Au cas où le total du passif dépasserait sensiblement la somme de 25 millions de francs, les deux gouvernements examineront s'il y a lieu de les comprendre ou non dans la liquidation du passif.

Les charges de l'emprunt de liquidation seront réparties comme celles des emprunts 1904 et 1910 ; la zone espagnole contribuera donc éventuellement pour 7,95 %.

2° *Recettes*. — En principe chaque zone garde les recettes recouvrées dans toute l'étendue de son territoire. Il n'y a aucune difficulté d'application en ce qui concerne les impôts coraniques, les droits de portes et de marché et la taxe sur les constructions urbaines. Les recettes qui ont fait l'objet d'une disposition spéciale du traité sont les suivantes :

a) Les redevances proportionnelles d'extraction minière appartiennent à la zone où la mine est située lors même qu'elles seraient recouvrées à la sortie par une douane de l'autre zone.

b) La surtaxe spéciale de 2 1/2 % à l'importation obéit à la règle générale. Le produit de chaque zone reste acquis à cette zone et sera consacré aux travaux publics de ses ports.

c) La zone espagnole ne conservera pas la totalité des recettes douanières perçues dans ses ports. A raison de sa configuration, il est probable que beaucoup de marchandises entrées par Larache, Arzila, et Tétouan se dirigeront vers la zone française. On a songé à créer une ligne de transit entre les deux zones de façon à connaître exactement le chiffre des taxes acquises à chacune d'elles. L'Angleterre et l'Allemagne ont objecté que ce serait une atteinte à la liberté commerciale. Le système du reversement forfaitaire a finalement prévalu.

L'Espagne verse à la France pour les marchandises taxées dans la zone espagnole mais présumées à destination de la zone française, une somme forfaitaire de 500.000 pesetas hassani dont 300.000 pour les recettes des ports de l'Ouest et 200.000 pour les ports méditerranéens, cette deuxième partie de l'indemnité demeurant révisable lorsque le fonctionnement des chemins de fer fournira des éléments exacts, de calcul (article 13).

d) En ce qui concerne le monopole des tabacs il importait d'une part de répartir les recettes, d'autre part d'adapter les conditions d'exploitation à la nouvelle division en zones, sauf à respecter les stipulations contractuelles.

Pour le partage de la redevance fixe annuelle et des bénéfices, on appliquera un pourcentage d'après la puissance de consommation respective de chaque

zone. Celle-ci sera évaluée d'après les perceptions douanières restant effectivement entre les mains de l'administration de chaque zone, compte tenu du reversement de 500.0000 pesetas hassani.

Le gouvernement protecteur de chacune des deux zones pourra procéder à un rachat partiel à l'amiable ou rétrocéder le monopole dans sa zone à une nouvelle société, sauf à se mettre d'accord à ce sujet avec le concessionnaire primitif. Les deux gouvernements s'engagent dès maintenant à exercer le droit de rachat prévu par le contrat à l'expiration de la période de vingt ans indiquée, c'est-à-dire à la date du 1^{er} janvier 1933.

Si les conditions actuelles de l'exploitation continuent, le tarif des prix de vente ne peut être modifié que d'accord entre les deux gouvernements. En cas de rachat partiel, le même accord sera exigé pour la fixation du prix de vente du tabac en vue d'empêcher l'autre zone d'être placée par la contrebande dans une situation défavorable. En cas de rachat simultané, chaque gouvernement aura une pleine liberté d'action dans sa zone.

e) La Banque d'État garde son unité et tous ses droits antérieurs. Elle est cependant invitée à mettre à l'étude des modifications de ses statuts permettant de mettre en harmonie les conditions de son fonctionnement avec l'organisation territoriale de chaque zone. Le partage des actions de cet établisse-

ment appartenant au Maghzen, et des bénéfices lui revenant sur les opérations de frappe et de refonte des monnaies ainsi que sur toutes les autres opérations monétaires (article 37 de l'Acte d'Algésiras) sera fait d'après le même pourcentage que pour le produit du monopole des tabacs.

Notons encore que les deux gouvernements devront se concerter en vue de : 1° Toutes les modifications qui devraient être apportées dans l'avenir aux droits de douane ; 2° l'unification des tarifs postaux et télégraphiques dans l'intérieur de l'Empire.

Telles sont les dispositions d'ordre financier du traité franco-espagnol. On s'est efforcé d'y concilier des principes très divers et même contradictoires, celui de l'unité marocaine dont nous sommes les garants en vertu du traité de protectorat ; celui de l'autonomie financière des deux zones ardemment réclamée par l'Espagne et entraînant comme conséquence la prise en charge par cette puissance d'une partie des obligations contractées par l'ancien Maghzen et le partage des recettes appartenant à l'ensemble de l'empire ; enfin le principe du respect des droits et des intérêts privés qui sont ceux des créanciers et des organismes financiers d'origine contractuelle préexistants au régime nouveau.

L'Espagne a tout naturellement hérité en ce qui concerne sa zone propre des hypothèques et des servitudes qui pèsent sur le Maroc tout entier et qui

résultent des actes internationaux. Elle a notamment accepté le principe de l'égalité économique avec toutes ses conséquences.

V. — *Le statut de Tanger*

Sous l'influence de l'Angleterre qui renonçait à toute entreprise sur le Maroc mais ne voulait pas voir une autre puissance s'installer à Tanger en face de Gibraltar, il a été inséré dans le traité franco-espagnol du 3 octobre 1904 une disposition ainsi conçue : « La ville de Tanger gardera le caractère spécial que lui donnent la présence du Corps diplomatique et ses institutions municipales et sanitaires. » Le même engagement a été répété dans le traité de protectorat franco-marocain et dans la convention franco-espagnole de 1912. Cette dernière a en outre délimité géographiquement la zone de Tanger.

Tanger et sa banlieue formeront donc une zone spéciale dont l'administration sera internationale et pour laquelle les mêmes questions d'ordre financier se poseront que pour la zone d'influence espagnole. Pour connaître la situation financière exacte de la zone française, il faudrait, comme pour la zone espagnole, savoir le montant des participations de Tanger aux charges et aux ressources générales.

Les négociations engagées n'ont pas encore abouti. La France, l'Espagne et l'Angleterre ayant dans la

question les intérêts les plus considérables, une commission composée de représentants de ces trois nations s'est réunie à Madrid et a présenté un projet au bout de quelques mois de travail. Ce texte a été soumis à la ratification des trois gouvernements intéressés. Il devra également obtenir l'assentiment des autres puissances.

Que pouvons-nous savoir de ce statut au point de vue financier ? Il est permis de croire à une gestion financière autonome ; toutefois Tanger ne pourrait ni établir des droits d'entrée spéciaux sur les importations ni aliéner les biens du domaine maghzen sans une autorisation spéciale. Tanger participerait aux charges de la Dette dans la proportion de ses recettes douanières nettes. A partir du moment où la ligne de chemin de fer Tanger-Fez entrera en exploitation, ces recettes douanières seraient diminuées d'un versement annuel forfaitaire à l'administration française du protectorat et peut-être aussi à la zone d'influence espagnole. Il est possible également que ce reversement soit immédiat.

Si le reversement existe on le déduira des recettes douanières de Tanger pour le calcul du pourcentage de celles-ci par rapport aux recettes douanières totales du Maroc. La participation de Tanger aux charges de la Dette en sera diminuée et le protectorat français perdra d'un côté ce qu'il gagne de l'autre. En faisant abstraction du versement et en se basant

sur les résultats de l'exercice 1912, on voit que la zone internationale participerait au service annuel de la Dette pour 10,86 %. Mais tout cela n'est qu'hypothèses. Pour les principes on a quelques données et d'ailleurs on peut raisonner par analogie de ce qui s'est fait pour la zone espagnole ; pour les proportions on est encore dans le vague.

VI. — *L'emprunt de 1914*

Les fonds provenant de l'emprunt 1910 n'ont servi à payer que les créances liquidées au 30 juin 1909. C'était ou des engagements divers ayant fait l'objet d'arrêtés de comptes avec le Maghzen, ou des indemnités à raison des événements de Casablanca réglées par la commission spéciale créée à cet effet. Une commission internationale réunie à Tanger pour apurer les dettes du Maghzen a, durant les années 1909 et 1910, réglé en outre un certain nombre de créances nées de faits antérieurs au 30 juin 1909 et non liquidées à cette date ; c'était le reliquat des indemnités de Casablanca et aussi le résultat d'autres engagements ; elles sont restées impayées.

Il y avait en outre des besoins nouveaux que la France estimait urgents ; organisation d'une force militaire cherifienne ; entretien de la police des ports auquel, conformément aux prescriptions de l'Acte d'Algésiras, il avait été pourvu durant cinq années,

soit jusqu'au 31 décembre 1911, par des avances de la Banque d'État ; enfin exécution d'un programme de travaux publics applicables à des ports et à des chemins de fer. La question de l'emprunt se posait de nouveau. Un projet d'accord financier fut donc établi en février 1911 par M. Pichon ministre des affaires étrangères et M. Klotz ministre des finances. Ce projet prévoyait pour l'organisation d'une force chérifienne et l'entretien de la police des ports une avance nouvelle de 17 millions faite par la Banque d'État du Maroc ; pour l'exécution du programme de travaux publics un emprunt de 43 millions gagé par le produit des droits de quai ; pour la liquidation du passif antérieur au 30 juin 1909, un emprunt de 15 millions gagé sur les impôts de la Chaouïa. Enfin la France consentait à ajourner jusqu'à une date indéterminée le recouvrement de l'annuité pour dépenses militaires.

Le projet fut signé par l'ambassadeur chérifien à Paris, El Mokri. Il ne fut jamais ratifié par le sultan. Car il survint une succession d'événements politiques dont le point de départ est le siège de Fez par les tribus rebelles, qui firent passer au second plan les préoccupations financières. Elles ont reparu au cours de l'année 1913 et ont abouti à un projet d'emprunt voté tout dernièrement par les Chambres françaises (Loi du 16 mars 1914).

Le projet primitif déposé par le gouvernement

assignait trois objets à l'emprunt : remboursement de l'indemnité de guerre française, règlement des dettes du Maghzen antérieures au Protectorat, création d'un premier outillage économique et administratif. La commission de la Chambre des députés a immédiatement écarté le remboursement des 70 millions dus au gouvernement français. Nous n'étions pas en effet en droit d'exiger le paiement anticipé de cette somme ; elle était payable seulement par annuités de 2.740.000 francs pendant soixante-quinze ans. En aurions-nous le droit que cela aurait pour conséquence d'obliger le Maroc à contracter un emprunt à un taux supérieur à celui sur lequel a été calculé l'annuité française et par suite de faire peser sur lui une charge supplémentaire considérable. Au surplus, la garantie de l'État français pour l'emprunt futur étant promise et devant nécessairement jouer, l'opération reviendrait à un emprunt contracté par la France avec le crédit du Maroc, c'est-à-dire à un taux supérieur à celui auquel elle emprunterait directement.

Une toute autre résolution a été prise. Pour améliorer la situation financière du Protectorat et lui permettre de faire face éventuellement aux charges de la nouvelle opération, le paiement de l'annuité militaire est différé jusqu'au jour où le gouvernement français estimera que l'état des finances chérifiennes permet d'en commencer le service. Par suite, l'excédent des revenus concédés devient libre et le Protec-

torat peut disposer du montant des annuités échues déposées à la Banque d'État ; le compte qui les a reçues s'élevait le 15 décembre 1913 à 10.014.121 fr. 26.

Il restait à couvrir les dépenses de travaux publics et les frais de remboursement du passif maghzien. Sur un chiffre total de 170.250.000 francs, 30 millions seront consacrés à ce dernier objet et le reste au premier. Nous examinerons le détail de ces sommes au chapitre de la Dette flottante et à celui des Dépenses extraordinaires. Bornons-nous pour le moment aux voies et moyens.

Le protectorat du Maroc est autorisé à emprunter une somme de 170.250.000 francs au taux maximum de 4,60 % amortissement compris, remboursable en soixante-quinze années.

L'annuité nécessaire sera inscrite obligatoirement au budget général du protectorat ; le paiement en sera garanti par le gouvernement français. C'est cette dernière clause qui rendait nécessaire l'approbation du Parlement. Ces avances seront remboursables mais non productives d'intérêts. Le protectorat devra affecter au remboursement desdites avances 50 % au moins de l'excédent de ses recettes brutes de toute nature au delà de 25 millions de francs.

L'emprunt sera réalisé par fractions successives au fur et à mesure des besoins après autorisation par décret. Certaines mesures sont prises pour permettre au Parlement de suivre l'emploi des fonds : rap-

port à l'appui des décrets autorisant la réalisation des parties successives de l'emprunt, rapport annuel du ministre des Affaires étrangères sur la situation des travaux, établissement annuel d'un budget des fonds d'emprunt du protectorat du Maroc et d'un compte définitif du même budget.

§ 2. — LA DETTE FLOTTANTE

Sous cette rubrique nous ferons rentrer tous les engagements du Maghzen contractés avant l'établissement du protectorat, liquidés ou non liquidés. Nous indiquerons leur montant à la date du 30 novembre 1913. Les éléments de la Dette flottante sont répartis en trois catégories :

I. — *Avances de la Banque d'État depuis l'emprunt 1910*

Leur montant total a été de 7.500.000 francs. Certaines de ces avances étaient gagées sur le 5 % des recettes douanières réservé au Maghzen par le contrat d'emprunt de 1910 ou sur le tiers des bénéfices de la frappe également réservé au sultan. Dès que ces revenus ont été assez élevés pour le permettre, des remboursements ont eu lieu qui ont permis d'amortir en partie ces avances. Au 30 novembre 1913 le solde débiteur s'élevait à « 3.680.182 fr. 70 ».

Ce chiffre n'est pas définitif. Jusqu'à la liquidation par voie d'emprunt qui doit s'opérer sous peu, il sera diminué par le jeu automatique de l'amortissement et il s'augmentera d'intérêts calculés à différents taux dont certains dépassent 7 %.

Il faut tenir compte aussi de la situation du compte courant du Trésor à la Banque d'État (1).

II. — *Dettes antérieures au 30 juin 1909 et non liquidées à cette date*

Ce sont des dettes nées des événements de Casablanca. Elles devaient être payées sur le montant de l'emprunt 1910. Au moment de la conclusion de l'emprunt la commission internationale de Tanger chargée de fixer le chiffre des indemnités n'avait pas terminé ses travaux. On ne régla donc que les créances liquidées au 30 juin 1909 ; elles s'élevèrent à

1. Ce compte au 7 octobre 1913 présentait un solde débiteur de « 10.695.444 fr. 75. » Ce découvert venait du retard des rentrées par rapport aux dépenses car au commencement de chaque exercice les perceptions du Contrôle de la Dette sont affectées au paiement des coupons. Malgré les mécomptes dus à la très mauvaise récolte de cette année, il est probable que le découvert du Trésor à la Banque ira en s'atténuant jusqu'à la fin de l'exercice 1913-1914, c'est-à-dire jusqu'au 31 avril 1914. D'autre part la dette du Trésor à la Banque sera compensée par les sommes portées en réserve au compte annuités françaises, abandonnées au protectorat par la loi approuvative de l'emprunt nouveau et qui se montaient au 15 décembre 1913 à « 10.014.121 fr. 26 ».

« 13.644.000 » francs. Il reste à payer un certain nombre d'indemnités liquidées ensuite. La Commission des affaires extérieures de la Chambre saisie du projet d'emprunt destiné à rembourser ce passif a arrêté le montant de ce reliquat à « 14.809.132,89 » francs.

III. — *Dettes postérieures au 30 juin 1909*

Cette rubrique ne correspond pas au contenu vrai de cette division. Elle recouvre en réalité tout le passif du Maghzen non mentionné sous les deux formules précédentes, ce qui fait que certaines créances antérieures au 30 juin 1909 devraient figurer dans la deuxième catégorie et figurent en réalité dans la troisième. Ces divisions employées par l'administration sont arbitraires. En fait les deux premières sortes de dettes comprennent des créances à peu près certaines et déterminées ; la troisième comprend des créances incertaines quant à leur existence et indéterminées dans leur quotité.

Elles peuvent se décomposer ainsi :

1° Dettes envers les étrangers et protégés étrangers contractées depuis le 30 juin 1909.

2° Dettes contractées à l'égard des sujets marocains protégés ou non quelle que soit leur date.

Toutes ces créances sont suspectes comme peu fondées ou tout au moins très exagérées. Il en est

particulièrement ainsi de la deuxième catégorie celle des créances marocaines. Elles n'ont jamais été examinées ; leur montant total n'est pas déterminé de façon précise ; on sait cependant que les réclamations remontant au règne d'Abd el Aziz s'élèvent à peu près à 4 millions et que celles dirigées contre Moulay-Hafid se montent à environ 3 millions. Presque toutes n'ont aucune valeur.

Dans la première catégorie, certaines créances sont sérieuses et ne peuvent être rejetées. On s'est efforcé de clore la liste des réclamations, d'empêcher qu'il ne s'en produise sans cesse de nouvelles. En outre on ne paiera aucune créance sans un examen sérieux des titres sur lesquels elle est fondée et de sa quotité.

Le projet d'emprunt présenté par le gouvernement prévoyait pour l'ensemble des dettes dénommées « dettes postérieures au 30 juin 1909 » un crédit de 3.650.000 francs. La Commission des Affaires extérieures de la Chambre a demandé qu'un délai à peine de forclusion soit imparti pour la production des créances. L'administration du protectorat a donc fixé le terme au 1^{er} décembre 1913. Les réclamations se présentèrent alors en grand nombre et le Protectorat après un examen sommaire des mémoires demanda que le chiffre correspondant du projet d'emprunt fut élevé à 10 millions.

La Dette flottante s'établit donc ainsi :

1° Avances de la Banque d'État (au 30 novembre 1913).	3.680.182,70
2° Dettes antérieures au 30 juin 1909.	14.809.132,89
3° Dettes dites postérieures au 30 juin 1909.	10.000.000
	<u>28.489.315,59</u>

L'Espagne devra participer à ce règlement conformément à l'article 15 du traité franco-espagnol. La contribution a été fixée provisoirement d'après les résultats de 1911 à 7,95 %.

Le chiffre prévu par la loi approbative d'emprunt pour l'extinction du passif maghzenien s'élève à 25 millions. Il ne prétend d'ailleurs pas représenter le montant exact des sommes à payer ; il est probablement légèrement supérieur à la charge de la zone française.

Il y a un autre élément possible du passif, ce sont les réclamations relatives aux pillages de Fez, Marrakech et Agadir. Elles s'élèvent à 17.323.000 francs. Nous ne sommes pas obligés de les examiner. Ni en France ni au Maroc, l'État n'est tenu de réparer les dommages causés par l'émeute. Il est cependant équitable et habile de le faire quand on le peut ; cela a été fait souvent et tout dernièrement au Maroc à propos des événements de Casablanca en 1907. C'est pourquoi le gouvernement français a décidé de comprendre dans l'emprunt un crédit pour réparation de ces dommages.

Ces indemnités ayant un caractère gracieux, il faut leur conserver ce caractère, en tirer des conséquences, notamment les rendre moins onéreuses. L'attribution des indemnités sera faite non par une commission mais par les autorités du protectorat ; celles-ci seront seules juges de la valeur des preuves fournies et de la quotité. Les sommes allouées pourront très bien ne représenter qu'une partie du dommage. Enfin un délai sera édicté pour la production des demandes d'indemnité et ce à peine de forclusion.

Un crédit d'emprunt de 5 millions a été prévu sans que ce soit un chiffre limitatif. Il a un caractère provisionnel.

§ 3. — LA DETTE VIAGÈRE

Il n'y a pas encore de service de retraites organisé pour les fonctionnaires civils et pas de crédit inscrit au budget pour cet objet. C'est une question qui devra être résolue sous peu.

A l'heure actuelle la Dette viagère comprend :

Pension de l'ex-sultan Abd el Aziz par

an. 227.500 p. H.

Pension de l'ex-sultan Moulay-Hafid

par an 487.500 p. H.

Pensions aux Chorfa d'Ouezzan par

an. 35.000 p. H.

750.000 »

SECTION II

. Dépenses militaires

Ce sont les dépenses de conquête et d'occupation du Maroc. Elles durent depuis 1907, c'est-à dire depuis l'époque où nous avons occupé Oudjda et Casablanca, et jusqu'à ce jour n'ont fait que s'accroître. Elles ont été mises naturellement à la charge du budget de la France, elles y sont encore et on n'entrevoit pas le moment où on pourra les laisser à la charge du Maroc.

Théoriquement le sultan est souverain et les forces qui occupent le pays ne sont là que pour assurer le respect de cette souveraineté et le maintien de l'ordre. En fait le but de conquête que nous poursuivons dans notre intérêt propre n'est pas dissimulé. Serait-il bien équitable d'imposer au Maghzen le remboursement des dépenses passées et le fardeau des dépenses actuelles? Plus tard quand l'empire sera pacifié et notre protectorat reconnu dans toute son étendue, la fiction d'un Maroc sinon indépendant du moins autonome sera plus vraisemblable. Il pourra alors être question de lui faire supporter ses charges militaires. Au surplus pour longtemps encore les forces financières de l'empire seront trop faibles pour qu'on songe à aborder ce problème.

Les dépenses à la charge du budget métropolitain du chef du Maroc ressortissent à trois ministères, celui des affaires étrangères, celui de la marine, enfin et surtout celui de la guerre.

§ 1. — MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Les crédits ouverts à ce ministère ont été les seuls qui pendant longtemps ont permis d'essayer de développer notre influence au Maroc et d'y amorcer l'œuvre qui vient enfin d'aboutir. Ces crédits ont toujours été très restreints. Ceux qui voulaient aller de l'avant s'en plaignaient amèrement et mettaient en regard les sommes considérables que l'Allemagne consacrait au même objet.

Le chapitre des *Œuvres Françaises au Maroc* tire son origine du faible crédit dont disposait jadis la Légation de France à Tanger grâce au bénéfice du change de francs en pesetas hassani de la subvention accordée pour les Chorfa d'Ouezzan. Le crédit s'enfla peu à peu, trop lentement peut-être. En 1904, M. Jaurès, partisan acharné de la pénétration pacifique, demanda qu'il fut porté à un million. Ce chiffre a été repoussé ; il n'a été atteint qu'au budget de 1912(1). Ce crédit s'appliquait pour des chiffres divers aux dépenses suivantes : service de répression de la

1. Exactement 1,091,300. Dépense effective 1,256,700.

contrebande, surveillance de la frontière, service sanitaire, enseignement et publications, missions, frais de service du commissaire du gouvernement à Oudjda, traitements de l'ingénieur des ponts et chaussées attaché au service des travaux publics marocains et de l'officier attaché à la Légation de France, garde indigène de la Légation, service français de sûreté, subventions et secours divers, installations et bâtiments.

Il semblait que toutes ces dépenses dussent être absorbées par le budget du protectorat et que ce chapitre dût disparaître. Il figure pourtant encore au budget des affaires étrangères de 1913 et le rapporteur, M. Paul Deschanel, déclare que le budget du protectorat recueillera certaines des dépenses anciennes, telles que renseignements, service de sûreté, subventions, secours, surveillance maritime mais que certaines autres continueront à incomber à l'État français, notamment pour le fonctionnement d'institutions françaises soit à Tanger soit dans la zone d'influence espagnole (service sanitaire à Tanger et à Larache, enseignement, service de la sûreté à Tanger, de la garde indigène à Tanger, subventions aux Chorfa d'Ouezzan, subventions à divers établissements de Tanger, garde du cimetière français à Casablanca, construction du collège de Tanger).

Pour ces différents objets un crédit de 290.000 fr. est inscrit au projet de budget de 1914.

§ 2. — MINISTÈRE DE LA MARINE

Elles concernent notamment l'entretien et les réparations des bâtiments envoyés sur la côte du Maroc. Elles existent depuis 1907 et se sont ces dernières années beaucoup atténuées. Au projet de budget de 1914 on prévoit 400.000 francs pour entretien et réparation de la flotte et 35.000 francs pour dépenses de matières dans le service des hôpitaux.

§ 3. — MINISTÈRE DE LA GUERRE

1° *Effectifs.* — Les éléments du corps d'occupation sont divers. Pour trouver les effectifs nécessaires on est allé les chercher un peu partout où il y en avait de disponibles, dans l'armée métropolitaine et dans l'armée coloniale. Aux troupes métropolitaines on a pris des corps stationnés en France, des corps stationnés en Algérie et en Tunisie composés d'éléments français et indigènes. A l'armée coloniale on a emprunté des troupes blanches et des troupes sénégalaises.

On a fait également appel aux marocains pour limiter les prélèvements sur les forces françaises et aussi pour des considérations de politique indigène. N'est-ce point le meilleur moyen d'attacher les indigènes à l'œuvre de pacification française que de leur y donner un rôle ? Puisque nous gardons la fiction

d'un sultan souverain, laissons lui les dehors de la puissance quand ce ne serait que pour la parade. Nous pouvons soit tout simplement incorporer des marocains dans nos unités, soit reconstituer une armée chérifienne sauf à prendre des précautions pour garantir le loyalisme de celle-ci à notre égard, notamment à lui donner un commandement français.

Tout au début de 1912 on avait constitué des troupes auxiliaires où des éléments marocains étaient encadrés par des éléments français. A la suite du soulèvement de Fez, ces troupes ont été licenciées. Elles ont été réorganisées ensuite sous le nom de « Troupes auxiliaires marocaines » ; les unités comprennent des soldats et des gradés marocains encadrés par des éléments français notablement renforcés par rapport à l'organisation antérieure. Le service des pièces d'artillerie est assuré exclusivement par le personnel français. De plus ces troupes ne forment pas une armée distincte des troupes régulières d'occupation ; elles sont réparties au milieu de ces dernières. Elles sont placées sous les ordres d'un officier général ou supérieur subordonné au commandant en chef des troupes d'occupation.

En outre nos officiers du Service des Renseignements ont formé sous le nom de goums, des troupes composées d'indigènes marocains, encadrés par des officiers français et des sous-officiers algériens, recrutés par engagements volontaires. Les goumiers re-

çoivent une solde sur laquelle ils doivent se nourrir et nourrir leur cheval s'ils sont cavaliers. Parfois ils sont casernés, parfois ils habitent dans leurs douars. Ils sont utilisés par le Service des renseignements ; ils sont aussi appelés à combattre.

Au 1^{er} novembre 1913, il y avait au Maroc 79.000 hommes environ dont :

11.600	. . .	tirés des garnisons françaises
33.500	. . .	« d'Algérie et de Tunisie
6.900	. . .	« des troupes coloniales
11.800	. . .	soldats sénégalais
15.000	. . .	de troupes auxiliaires marocaines
78.800		

Ce total est destiné à s'accroître encore. Le projet du budget de 1914 prévoit des effectifs de 90.300 hommes dont 61.600 de troupes blanches métropolitaines et coloniales, 12.200 de troupes noires et 16.500 de troupes auxiliaires marocaines.

L'occupation du Maroc absorbe donc des effectifs considérables. Le danger c'est qu'une bonne partie est prélevée sur les troupes affectées à la garde du sol métropolitain et que la défense nationale est affaiblie d'autant.

2° *Dépenses.* — Jusqu'en 1914 les crédits nécessaires n'ont pas été incorporés dans le budget. Il était difficile de prévoir à l'avance ce qui serait nécessaire. Peut-être craignait-on à juste titre qu'ils ne détrui-

sisent l'équilibre fort instable de nos budgets. C'est par voie de crédits supplémentaires que ces dépenses ont été autorisées ou même ratifiées après engagement. En 1913 une petite partie a été incorporée au budget. En 1914 l'intégralité en principe est comprise dans le projet de budget ; il est certain toutefois que des crédits supplémentaires seront nécessaires. Au surplus pour 1914 il y a une telle insuffisance des recettes par rapport aux dépenses que peut-être se décidera-t-on à alléger encore une fois le budget des charges militaires du Maroc.

Voici le total des dépenses faites par la France au Maroc depuis le 5 août 1907 date du débarquement à Casablanca jusqu'au 31 décembre 1912, en y comprenant également les dépenses des ministères de la marine et des affaires étrangères (1).

	1907	1908	1909	1910	1911	1912	TOTAUX
Guerre.	6.380.732	31.627.503	13.050.182	9.865.659	54.734.897	130.771.102	246.430.065
Marine.	4.448.406	7.333.962	2.423.508	1.690.732	3.116.954	3.115.611	22.129.173
Affaires étrang.	750.000	599.994	747.872	1.084.536	979.311	1.256.700	5.418.413
	11.579.128	39.561.459	16.221.562	12.640.927	58.831.162	135.143.413	273.977.651

soit au total un peu moins de 274 millions jusqu'au 31 décembre 1912.

1. D'après un tableau publié au *Journal Officiel* du 1^{er} janvier 1914 en exécution de l'article 10 de la loi du 28 juin 1913.

Il faut y ajouter pour 1913, laissant de côté les dépenses désormais insignifiantes de la Marine et des Affaires étrangères, 260 millions dont 34 sur fonds budgétaires, le reste sur crédits supplémentaires.

Pour 1914, 234 millions sont prévus qui seront augmentés inévitablement de crédits additionnels. A des effectifs supérieurs à ceux de 1913 correspondra nécessairement un chiffre de dépenses plus considérable.

Ce n'est pas sans appréhension qu'on voit ces charges croître de jour en jour. Notre budget est déjà très alourdi de dépenses ; nos recettes n'ont plus assez d'élasticité pour les couvrir ; pour 1914 on ne sait comment assurer l'équilibre et l'année prochaine, il est probable que la même question se posera. Dans ces conditions 250 millions au moins de dépenses supplémentaires annuelles sont un lourd fardeau. Et il menace de peser sur nos finances encore un certain nombre d'années.

Sans doute une partie de cet effort devrait en tout état de cause être fait ; il correspond à des troupes dont l'entretien doit toujours être assuré que ce soit en France, en Algérie ou au Maroc. D'autre part une portion des frais déjà faits est remboursable en vertu de l'accord financier du 21 mars 1910. Mais nous avons consenti à différer ce remboursement. Le budget du protectorat aura bien de la peine à suffire à ses dépenses civiles. Il est difficile d'entrevoir à quel

moment on pourra lui faire supporter le remboursement des dépenses militaires passées ou le fardeau annuel des mêmes dépenses futures.

SECTION III

L'organisation administrative et les services publics.

Nous avons étudié successivement les dépenses résultant du service de la Dette qui sont obligatoires, les dépenses militaires qui sont à la charge du budget français. Nous en venons à celles où peut se marquer l'initiative des pouvoirs publics de l'empire, spécialement des autorités françaises du protectorat ; ce sont toutes les autres dépenses courantes.

Il s'agira d'examiner les besoins et de faire un choix entre eux. Pour ceux qui auront été retenus on restaurera et on réorganisera les rouages existants et s'il n'y en a point on en créera de nouveaux de toutes pièces. Et on distribuera entre les différents organismes les ressources disponibles au mieux des intérêts généraux.

Les services à doter seront de deux ordres. Les uns assurent l'administration générale dans l'ensemble du pays ou dans une région déterminée, les autres pourvoient à des besoins spéciaux. Pour les premiers il se trouve déjà une organisation indigène, organisation rudimentaire il est vrai, mais disposant

de toute l'autorité maghzénienne. Il ne lui manque que de l'activité, de la régularité et de la probité. Cela nous pouvons l'obtenir en juxtaposant à cette administration indigène une administration française qui lui donne l'impulsion, collabore avec elle et contrôle tous ses actes. Pour les services spéciaux presque tout est à créer. Il y a bien des besoins d'ordre matériel, intellectuel et moral que l'ancien Maghzen ignorait complètement et auxquels il faut cependant pourvoir si nous voulons remplir notre mission civilisatrice. Ici un personnel ne suffira pas ; pour fonctionner ces services exigeront encore des bâtiments administratifs et un outillage économique qui feront l'objet de dépenses extraordinaires.

§ 1. — L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE.

L'organisation administrative actuelle comporte trois degrés ; elle est centrale, régionale, municipale. A chacun de ces degrés nous trouvons les autorités indigènes traditionnelles puis des autorités françaises chargées de collaborer avec les premières.

I. — *Administration centrale.*

L'administration indigène comprend le sultan et ses ministres. Le sultan, dont nous connaissons par ailleurs les pouvoirs, reçoit une liste civile. C'est un principe tout nouveau au Maroc ; des fonds de l'État

ce seront les seuls à l'avenir qui pourront être employés aux besoins personnels du sultan. L'allocation est de 3.550.000 pesatas hassani dont 1.500.000 comme liste civile proprement dite, le reste pour l'entretien de la famille chérifienne, des serviteurs et des palais. C'est un peu lourd au premier aspect, mais il faut tenir compte que nous avons intérêt à conserver au sultan sa pompe et son prestige traditionnels et que le souverain actuel, Moulay-Youssef, dépourvu de fortune personnelle, ne peut y participer par ses propres moyens. Peut-être plus tard les pensions aux membres de la famille impériale pourront-elles être réduites. En outre de ce crédit normal, des crédits spéciaux seront ouverts au sultan à l'occasion d'événements tels que fêtes ou voyages.

L'administration centrale chérifienne comprend en outre les ministres et leurs bureaux. Le traité de protectorat nous imposant le maintien d'un Maghzen chérifien réformé, il ne pouvait être question de supprimer des rouages jadis aussi importants. Un firman chérifien du 31 octobre 1912 a réorganisé le ministère Maghzen et fixé à quatre le nombre des ministres.

1° Un premier ministre portant le titre de Grand Vizir, sorte de ministre de l'Intérieur, chargé de la conservation des archives de l'État, de l'administration générale du pays, de la sécurité publique, de l'enseignement, de l'hygiène, des travaux publics, de

l'agriculture, des forêts, des mines et d'une manière générale de tout ce qui ne ressort pas aux autres ministères. Il y a deux sous-secrétaires d'État : l'un pour l'enseignement, l'autre pour les travaux publics.

2° Le ministre de la Guerre dont les fonctions sont déléguées au Général commandant en chef les troupes françaises ;

3° Le ministre des Finances chargé de toutes les questions relatives aux revenus et aux dépenses du gouvernement marocain, notamment de la préparation, de l'exécution et du règlement du budget et de l'Empire, de l'établissement et du recouvrement des impôts et de l'administration des biens du Domaine.

4° Le ministre de la Justice chargé de tout ce qui concerne la justice, l'exécution des décisions rendues par les juridictions et le régime immobilier. Pour ce dernier objet il est assisté d'un Directeur général des Habous.

Pour toute mesure ou décision, les ministres devront au préalable se mettre d'accord avec les représentants du Résident général, Secrétaire général ou Directeurs.

Quelques-uns de ces ministres ne servent plus à rien, notamment le ministre de la Guerre et le sous-secrétaire d'État aux Travaux publics. D'autres, le Grand Vizir, le ministre de la Justice et le Directeur général des Habous ont un rôle utile à remplir. Les

suppressions sont difficiles. Il faut respecter le décor qui entoure le souverain. D'autre part nous nous sommes concilié les principaux personnages Maghzen en leur donnant des places et des traitements.

Au sommet de la hiérarchie des autorités françaises se trouvent le commissaire résident général et les services de la résidence.

Le commissaire résident général est à la fois fonctionnaire français et fonctionnaire chérifien. Comme fonctionnaire français il représente le gouvernement français et est dépositaire de tous les pouvoirs. Cela lui confère deux prérogatives : celle de sanctionner par son visa tous les actes émanant de l'autorité chérifienne et celle de diriger les relations extérieures du Maroc. Comme fonctionnaire chérifien il remplit les fonctions de ministre de la Guerre. Ses autres attributions sont aux termes du décret du 11 juin 1912 la direction de tous les services administratifs et le commandement en chef de toutes les forces de terre et de mer.

Il est adjoint au Résident général avec le titre de Délégué à la résidence un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères qui habituellement est chargé de l'étude des questions internationales et en l'absence du Résident général hérite de toutes ses attributions.

Au-dessous le secrétaire général du protectorat a la direction de tous les services administratifs. Les

propositions de toute nature sont soumises à son visa avant d'être présentées au résident général. D'autre part celui-ci peut lui déléguer sa signature pour un groupe d'affaires ou, en cas d'absence ou d'empêchement du délégué à la résidence, pour l'ensemble des affaires administratives.

Les services de la Résidence sont répartis entre trois directions générales. L'une est le secrétariat général du gouvernement chérifien essentiellement chargé des rapports avec le Maghzen. Il assure dans tout le pays la direction des autorités françaises et le contrôle des autorités indigènes. Il a en outre la police, la justice française et indigène, l'enseignement, l'assistance et d'une façon générale toutes les affaires qui ne ressortissent pas aux directions générales techniques. Celles-ci sont la direction générale des finances qui comprend le service du budget et de la comptabilité, celui du Trésor, celui des postes, télégraphes et téléphones, enfin celui des Domaines, et la direction générale des travaux publics à laquelle sont rattachés les services de l'agriculture, des eaux et forêts, des routes, des mines, des chemins de fer, des antiquités, beaux arts et monuments historiques.

Enfin un certain nombre de services spéciaux sont rattachés directement au secrétariat général du protectorat, service du personnel, service des études législatives, service du Bulletin officiel du protectorat, service des études et renseignements économiques.

Notons encore que le Résident général a auprès de lui en outre de son cabinet civil et de son cabinet militaire un bureau politique qui centralise la correspondance politique des bureaux du Service des Renseignements.

La méthode d'association et de collaboration qui présidera aux relations entre les autorités françaises et les autorités indigènes doit être appliquée non seulement dans le domaine politique mais aussi dans le domaine administratif à tous les degrés de la hiérarchie. Le sultan et son Maghzen d'une part, le Résident général et les services qui l'entourent d'autre part vont préparer et prendre en commun les mesures de réorganisation et d'administration journalière qui s'imposent. C'est ainsi que les ministres chérifiens de la Justice et des Finances ont pris part à l'organisation de la justice, à la réforme du régime foncier et du régime fiscal. D'ailleurs si l'on s'en tient à la forme, aux apparences, on voit que le concours du Maghzen et du Protectorat est nécessaire. Le sultan détenant le pouvoir législatif, le grand-vizir exerçant le pouvoir réglementaire, le résident général visant nécessairement tous les actes et exerçant les fonctions de ministre de la Guerre et de ministre des Affaires étrangères sont dans une étroite dépendance les uns vis-à-vis des autres. Le secrétaire général du gouvernement chérifien est l'organe de liaison.

Au centre l'impulsion donnée par nos gouvernants doit être vigoureuse, car là elle n'apparaît guère aux indigènes et ne peut être considérée par eux comme le signe d'une prise de possession effective. Dans l'administration locale il vaut mieux garder un rôle plus discret et une attitude de purs protecteurs.

II. — *Administration régionale*

Les autorités indigènes sont restées ce qu'elles étaient. A la tête de chaque tribu ou groupe de tribus se trouve un caïd nommé par le sultan chargé d'assurer l'ordre, de faire rentrer l'impôt et de rendre la justice pénale. Il est assisté d'un khalifat qu'il nomme et représenté dans les différents douars par des cheikhs qu'il choisit également. Les grands caïds du Sud sont dans une subordination beaucoup moins étroite. Ils ne sont pas nommés et révoqués par le sultan. Ils ont ou prétendent avoir des droits sur leurs tribus et c'est au nom de ses droits qu'ils traitent avec le Maghzen.

Le cadre où se meuvent les autorités françaises est d'ordre militaire. Le corps d'occupation a divisé le territoire placé sous sa surveillance en un certain nombre de circonscriptions, a puvu à leur organisation militaire d'abord, à leur organisation politique et administrative ensuite. A mesure que les services se sont constitués, ils sont venus tout

naturellement s'adapter à ce cadre qui avait l'avantage d'être tout préparé et de pouvoir se porter comme l'occupation militaire elle-même vers de nouveaux territoires. Au surplus, même dans les régions les mieux pacifiées, les préoccupations militaires dominent encore toutes les autres.

Le pays occupé est donc divisé en *régions* et celles-ci en *cercles* ou *annexes* avec un ou plusieurs bureaux de renseignements pour chaque cercle ou annexe, bureaux dirigés par les officiers du Service des Renseignements. Déjà en certains endroits l'autorité civile est substituée à l'autorité militaire avec un personnel de contrôleurs civils. En prévision de l'extension du régime civil on a ordonné l'organisation d'un corps du Contrôle.

A l'heure actuelle il y a dans le Maroc occidental cinq régions purement militaires, ce sont celles de Fez, Méknès, de la Chaouïa militaire, des Doukkala-Abda, de Marrakech ; une région civile, celle de la Chaouïa ; et une région mixte, celle de Rabat, où on a créé une circonscription civile dont les contrôleurs sont sous l'autorité du général commandant la région.

Le Maroc oriental placé sous l'autorité administrative d'un haut commissaire français est divisé en deux régions militaires du Nord et du Sud. La première comprend un certain nombre de cercles militaires et une circonscription civile, celle d'Oudjda. La seconde est tout entière sous le régime militaire.

Les fonctionnaires français, officiers du service des renseignements ou contrôleurs civils, sont investis d'une mission non de commandement mais de contrôle. Les actes des caïds devant pour être exécutoires avoir reçu leur approbation, ils peuvent rendre inopérantes toutes les mesures qui leur paraîtraient entachées d'arbitraire, de partialité ou seulement inopportunes. Ils ne se cantonnent pas dans ce rôle passif mais au contraire guident, conseillent, provoquent les initiatives. Dans les attributions traditionnelles des caïds, ils donnent l'impulsion qui souvent fait défaut et ils empêchent les abus ; c'est ainsi qu'en matière judiciaire ils poursuivent la répression des crimes et des délits. Pour la satisfaction des besoins nouveaux d'ordre économique et social, création de marchés, ouverture d'écoles, assistance médicale, prévoyance, etc., ils prennent les mesures urgentes et proposent à l'administration centrale les organisations définitives. Toujours mais surtout en matière de police, de justice et d'impôt, ils s'efforcent d'être aussi peu apparents que possible et de mettre vis-à-vis des populations le chef indigène en avant.

III. — *Administration municipale*

Dans l'ancien état de choses, l'administration des villes comporte un pacha choisi par le sultan qui détient tous les pouvoirs administratifs. Il est assisté

d'un khalifat, du mohtasseb, chef des corporations et de l'amin, chargé de la perception des droits de portes et de marché ; ces trois fonctionnaires sont également nommés par le sultan.

L'affluence des Européens, l'importance sans cesse croissante des transactions, le développement qui en résultait pour les villes allaient nécessiter une vie municipale plus active. L'urgence s'en faisait sentir surtout dans les ports. Il importait non de remplacer l'administration indigène mais d'en assurer le contrôle. D'autre part les fonctionnaires maghzéniens pouvaient continuer à assurer la police et à percevoir l'impôt ; ils n'étaient aucunement préparés à créer et à diriger les services de travaux publics, hygiène, assistance désormais indispensables. Ces deux tâches, contrôle de l'administration indigène, direction des services municipaux, ont été confiées dans chaque ville à un officier du service des renseignements. Dans les ports, à cause des relations fréquentes avec les colonies étrangères, cet officier est placé sous l'autorité du consul de France.

Plus tard on a cru devoir accorder des libertés municipales ; elles ont été dispensées inégalement et les villes marocaines peuvent être à ce point de vue rangées en trois catégories.

1° Le dahir du 1^{er} avril 1913 donne le statut-type qui pourra être appliqué avec quelques variantes aux villes de la côtes.

Des commissions municipales pourront être créées par dahirs spéciaux. Les villes où elles seront instituées jouiront de la personnalité civile. Ces commissions comprendront sous la présidence du Pacha, le consul de France et l'administrateur chef des services municipaux vice-présidents, un certain nombre de membres de droit qui sont les agents locaux des services les plus importants et des membres nommés. Le nombre des membres nommés sera fixé par le décret constitutif de la Commission et leur désignation faite pour une année par arrêtés viziriels. Ils pourront être français, musulmans ou israélites. Les étrangers ne sont pas représentés ; il en sera ainsi tant que le régime des capitulations les placera hors du droit commun.

Les commissions municipales ne peuvent se réunir et délibérer que sur convocation du président. Leurs délibérations ne sont pas publiques et ne peuvent porter que sur les objets inscrits à l'ordre du jour par le président. Elles sont rendues exécutoires par arrêté viziriel.

Les Commissions peuvent délibérer sur tous les objets d'intérêt municipal à condition qu'on les consulte et cette consultation n'est jamais obligatoire.

Le Pacha, président, est chargé de l'administration de la ville. Il a des attributions analogues à celle des maires français. Il est à la fois agent de l'autorité supérieure, chef de la police municipale et re-

présentant de la ville chargé d'exécuter les délibérations de la commission. Tous ses actes doivent subir le visa destiné à assurer le contrôle de l'administration française ; ce visa est donné par le consul ou son délégué chef des services municipaux. De plus ses arrêtés de police doivent être approuvés par le Grand-Vizir. Cependant quand il agit en exécution d'une délibération de la commission déjà approuvée par l'autorité supérieure, ses actes sont exécutoires par eux-mêmes sans nouvelle autorisation.

Ce régime a été appliqué à Casablanca, Rabat et Salé. Les différences portent sur le nombre des membres nommés et leur répartition entre les trois catégories : français, musulmans, israélites.

2° Dans une deuxième catégorie, on peut ranger Fez, Sefrou et Meknès. Les deux premières villes ont reçu un *medjlès*, assemblée élue par les notables et composée seulement de membres musulmans et israélites. Meknès a une commission municipale provisoire dont le fonctionnement s'inspire des règles fixées par le dahir du 1^{er} avril ; toutefois cette ville n'a pas reçu la personnalité civile.

3° Enfin les autres villes gardent le régime d'attente qu'elles ont reçu : administration indigène traditionnelle contrôlée par les autorités françaises.

§ 2. — LES SERVICES PUBLICS.

Ce sont ceux qui dans toute l'étendue du territoire pourvoient à des besoins spéciaux. Ils sont presque tous de création nouvelle. On peut les ranger sous quatre rubriques : police et justice, enseignement, assistance médicale, outillage économique.

I. — *Police et Justice.*

Dans les campagnes la surveillance des individus est relativement aisée ; le service des renseignements et le contrôle civil assistés des caïds y suffisent. Dans les villes il n'en est pas de même, surtout étant donnée l'affluence croissante des étrangers. Un arrêté viziriel du 17 septembre 1913 a donc créé un service de police générale relevant du secrétariat général du gouvernement chérifien et dirigé par un Contrôleur. La police générale aux termes de cet arrêté comprend la police municipale plus particulièrement affectée au maintien de l'ordre sur la voie publique et la sûreté chargée plus spécialement de prévenir les attentats et de découvrir les malfaiteurs. Le personnel qui comprend des commissaires de police et des agents subalternes peut être appelé à servir indifféremment dans l'une ou l'autre de ces catégories.

Des commissaires de police ont donc été installés

dans les principales villes ; il n'y a encore que peu d'agents de police. Le fonctionnement de ce service est malheureusement entravé par le régime des Capitulations.

La justice comprend la justice indigène et la justice française. La justice indigène est assurée en matière pénale par le caïd ou par le pacha dans les villes, en matière civile par le tribunal du cadi ou *chraa*. La justice indigène ne juge que les affaires où il n'y a pas d'Européen ou d'indigène protégé en cause ; cependant le cadi connaît de toutes les contestations immobilières même quand un Européen ou un protégé est partie au procès, exception faite toutefois pour les immeubles soumis au régime nouveau de l'immatriculation qui ressortissent tous à la juridiction des tribunaux français. Il est pourvu aux frais de la justice musulmane sur les revenus des biens habous.

Il ne pouvait être question d'abolir ces juridictions mais seulement d'en modifier le fonctionnement. En matière pénale dorénavant les caïds rendent leurs jugements en présence d'un fonctionnaire français ; et les peines supérieures à un an de prison qu'ils infligent doivent être approuvées par l'administration. Quant aux cadis on se préoccupe d'en améliorer le recrutement et d'empêcher que leur justice ne soit vénale. Beaucoup d'abus ont disparus depuis que la nomination de ces fonctionnaires, caïds et cadis,

ne donne plus lieu aux marchés, habituels sous le régime ancien. Peut-être y aura-t-il lieu d'élever leurs traitements. Au surplus des projets de réorganisation sont à l'étude.

L'institution de la justice française avait un intérêt tout particulier. Elle permettait de demander aux puissances la suppression de leurs justices consulaires conformément à l'article 9 du traité franco-allemand. Aussi les autorités françaises se sont-elles hâtées de réaliser ce projet. Le décret du 7 septembre 1913 crée des tribunaux de paix à compétence étendue dans les principales villes, deux tribunaux de première instance à Casablanca et à Oudjda, une Cour d'appel à Rabat, jugeant en matière civile et pénale.

Ce qu'il y a d'intéressant c'est la procédure civile devant ces tribunaux. On s'est écarté du système en usage en France qui implique le concours de nombreux officiers ministériels. La transition sera ainsi moins brusque d'avec les juridictions consulaires où la procédure est simple et peu formaliste. Le juge cite les parties, prescrit toutes les mesures d'instruction, bref dirige lui-même la procédure. Les fonctions des officiers ministériels sont remplies à peu de frais par des fonctionnaires attachés aux différentes juridictions. Il y a un barreau international et comme autres intermédiaires de la justice, un corps d'experts et d'interprètes. L'organisation nouvelle est entrée en vigueur le 15 octobre 1913.

Déjà des négociations sont entamées avec les différentes puissances pour l'abolition de leurs juridictions consulaires. Elles ont abouti successivement en ce qui concerne le Luxembourg, le Portugal, la Russie et l'Espagne. Peu à peu les tribunaux français seront appelés à juger en même temps que les Français tous les étrangers et les protégés étrangers.

Le service pénitentiaire est le complément indispensable de la police et de la justice. Jusqu'ici les prisonniers n'étaient pas nourris ; ils étaient entretenus par leur famille ou par la charité publique. Dorénavant il n'en sera plus ainsi ; on a prévu des crédits pour la nourriture des prisonniers et aussi pour l'entretien des prisons et les traitements des gardiens.

II. — *Enseignement*

Au Maroc il y a dès maintenant une population française importante qui réclame des écoles. Il importe de les lui donner au plus tôt. La population marocaine est très ignorante et a un vif désir de s'instruire. Il faut lui en fournir les moyens parce que c'est un excellent mode de propagation de l'influence française, parce que nous accroîtrons les moyens de bien-être de l'individu et par là la prospérité générale, parce que c'est l'accomplissement d'un devoir de civilisation.

Pour les Français il y avait avant le protectorat un établissement à Tanger et de plus quelques rares écoles privées, payantes. Devant l'afflux des colons français, on a créé pour leurs enfants des écoles primaires dans les principales villes, une école primaire supérieure et un établissement d'enseignement secondaire à Casablanca. Dans cette ville une école secondaire de jeunes filles et un lycée de garçons ont été ouverts en octobre 1913. Il faudra prochainement à Rabat, vu l'installation des services administratifs, un enseignement secondaire.

Avant le protectorat il existait pour les indigènes musulmans quelques écoles franco-arabes entretenues par le ministère des Affaires étrangères. Depuis notre installation nous avons multiplié ces écoles ; elles ont eu un grand succès et sont réclamées partout avec insistance. Elles comportent l'enseignement de l'arabe, du français, des notions de calcul, d'hygiène et d'agriculture. Il importe de donner à cette instruction le caractère pratique qui convient à la mentalité des indigènes. Elle comportera donc quelques notions professionnelles, agricoles ou industrielles suivant les régions. Plus tard il y aura des écoles professionnelles proprement dites et déjà il y a une école d'agriculture franco-arabe. Notons encore que, contrairement au dogme de la laïcité, un enseignement du Coran est adjoint à chaque école. Des cours d'adultes ont été créés qui ont recueilli un grand nombre

d'auditeurs. On prévoit également des écoles d'enseignement secondaire franco-arabe.

A mesure que nous pénétrerons dans des régions où l'on parle exclusivement les dialectes berbères il y aura lieu, conformément à notre politique de respect des habitudes locales, de créer des écoles franco-berbères.

Pour les israélites il y a dans les villes des écoles entretenues par les communautés et par l'Alliance universelle israélite. Il est probable qu'on sera amené à les subventionner.

A Rabat vient d'être fondée une école supérieure de langue arabe et de dialectes berbères destinée à préparer un corps d'interprètes civils et militaires et à permettre aux fonctionnaires d'acquérir la connaissance de la langue et des mœurs de leurs futurs administrés.

Le personnel de tous ces établissements est pris dans les cadres de l'Algérie et de la Tunisie et pour une part dans les cadres métropolitains. L'écueil momentané c'est la question du matériel et des locaux. On ne sait où abriter les élèves qui se présentent en foule. L'emprunt prochain doit y pourvoir.

III. — *Assistance médicale*

L'assistance médicale au Maroc se propose un triple but : assurer des soins aux colons européens, soulager les souffrances des indigènes, enfin amé-

liorer la situation sanitaire générale par des mesures d'hygiène et de prophylaxie. L'assistance aux indigènes en particulier est une des tâches les plus intéressantes de l'administration ; elle remplit un but humanitaire que la France ne peut méconnaître ; de plus elle est le plus puissant moyen de pénétration que nous ayons à notre disposition. Les Marocains dépourvus de toute notion de médecine, livrés jusqu'ici aux soins barbares de vagues sorciers, ont la plus grande confiance dans nos médecins et viennent en foule à leurs consultations.

Dès 1904 le gouvernement avait créé des dispensaires gratuits au Maroc. Plus tard des hôpitaux ouverts également aux indigènes et aux Européens ont été créés à Tanger, Casablanca et Fez ainsi qu'un Institut Pasteur à Tanger. Lors de notre occupation d'Oudjda et de la Chaouïa et à chaque pas en avant de nos troupes, les médecins militaires ont ouvert des infirmeries.

C'était du provisoire. Il a fallu créer une organisation plus rationnelle, donner à ce service des moyens plus puissants en personnel et en matériel, faire appel à des médecins civils, les médecins militaires ne pouvant plus faire face à ce surcroît de labeur en dehors de leurs occupations personnelles. Un règlement a organisé ce service dans le Maroc occidental.

Le service de l'Assistance est divisé en deux zones :

1° Zone des territoires civils et des villes qui com-

prend les principales villes du Maroc et les régions administrées par le contrôle civil. Là les soins sont donnés par des médecins civils pour le recrutement desquels il a été institué un concours et qui devront plus tard être employés exclusivement. Pour le moment il y a en outre des médecins militaires hors cadres rétribués sur le budget du protectorat.

2° Zone d'occupation militaire comprenant le reste des territoires occupés, où le personnel appartient à l'armée.

Les Européens sont soignés actuellement dans les hôpitaux militaires. Il est question de créer pour eux seuls un hôpital à Casablanca et dans les autres villes des annexes aux hôpitaux militaires.

L'assistance aux indigènes comporte des postes fixes et des groupes sanitaires mobiles. Il y a des postes fixes dans les villes et autour des camps sédentaires ; ils comprennent des infirmeries où des consultations sont données et des dispensaires où les malades peuvent être hospitalisés. Les groupes sanitaires mobiles, à raison de un par région, vont de tribu en tribu donner des consultations. Formations fixes et formations mobiles fonctionnent sans l'autorité du Commandant de Région.

Dans le Maroc oriental il y a un dispensaire dirigé par un médecin militaire à Oudjda et dans les postes des infirmeries indigènes où le service est assuré par des médecins militaires.

Pour l'hygiène générale et la prophylaxie, on a institué dans chaque ville un Conseil d'hygiène qui prescrit les mesures nécessaires pour faire disparaître les causes d'insalubrité ou de contagion. Une inspection sanitaire fonctionne dans les écoles.

IV. — *Outillage économique*

Les dépenses ordinaires relatives à l'outillage économique sont peu importantes car cet outillage est encore inexistant ou à peu près. Pour le moment le budget pourvoit seulement à l'entretien des quelques travaux existants. Il y a cependant des services relatifs à l'outillage économique, un personnel constitué, des études faites. Il ne manque que le capital de premier établissement ; il sera fourni par l'emprunt à émettre prochainement.

Ces services peuvent se classer de la façon suivante :

1° *Travaux publics*. — Ceux qui existent actuellement ont été exécutés sur les fonds de l'emprunt 1910 ou sur le produit de la surtaxe spéciale de 2,50 % *ad valorem* sur les importations ou encore sur des crédits budgétaires peu élevés. Les ports n'ont reçu que quelques aménagements primitifs. Il y a quelques tronçons de routes aux environs de Casablanca ; en dehors de cela rien que des pistes qui

ont été un peu améliorées. Les travaux d'entretien prévus au budget sont exécutés par les soins du service des renseignements sous le contrôle de la direction générale des travaux publics. En outre depuis le 15 mai 1913 l'administration du protectorat assure le service de l'acconage.

2° *Mines*. — Il y a un service constitué mais pas encore d'exploitations importantes.

3° *Service des études et renseignements économiques*. — Il centralise les renseignements, les étudie et les communique au public. Dans chaque région, des services locaux s'organisent avec l'aide des officiers du service des renseignements; ils font parvenir à l'administration centrale toutes les indications utiles et communiquent aux colons le résultat des recherches faites.

4° *Chambres françaises du commerce, de l'industrie et de l'agriculture*. — Il en a été créé deux par arrêté résidentiel à Casablanca et à Rabat.

5° *Agriculture*. — Des inspecteurs organisent des champs d'expérience, font distribuer des notices en langue arabe. L'enseignement agricole est donné à l'école. Il existe un service zootechnique pour l'élevage ainsi que des primes à l'élevage et un service d'informations météorologiques.

6° *Eaux et forêts*. — On s'est borné jusqu'ici à reconnaître les forêts existantes dans les territoires occupés.

7° *Service des antiquités, beaux arts et monuments historiques.* — Le budget ne prévoit pour le moment que les dépenses de personnel du service.

Nous avons ainsi passé en revue les dépenses ordinaires qui pèsent sur le budget marocain et nous avons pu reconnaître à chaque pas leur caractère d'incertitude et d'instabilité. Car les services sont en pleine formation ; des besoins nouveaux se manifestent tous les jours. Les prévisions de l'administration, et cela en matière de recettes aussi bien qu'en matière de dépenses, sont purement hypothétiques ; elles se modifient de jour en jour et seront probablement démenties par les faits. C'est pourquoi nous n'avons jusqu'ici donné aucun chiffre.

SECTION IV

Dépenses extraordinaires.

Les dépenses extraordinaires qui vont être faites prochainement concernent l'outillage administratif et économique qui est le point de départ nécessaire de l'organisation et de la mise en valeur du Maroc.

1° *Outillage économique.* — a) Port de Casablanca. Il n'y a pas d'abri naturel sur la côte de l'Atlantique et aucune rade n'a reçu les aménagements nécessaires. Le débarquement et l'embarquement sont rendus très difficiles et le commerce est souvent para-

lysé par le mauvais temps. On a décidé de faire porter tout l'effort sur un seul port ; Casablanca a été choisi plus peut-être à cause de l'importance des intérêts déjà engagés là, qu'à raison de ses qualités naturelles. Une somme de 50 millions a été prévue ; d'ores et déjà on la considère comme ne pouvant suffire.

b) Routes. Pendant plusieurs années encore, ce sera le seul moyen de communication au Maroc. Le projet de réseau établi par l'administration s'efforce de ne faire double emploi ni avec les routes militaires qui ne sont que les anciennes pistes sommairement améliorées par le génie, ni avec les futures lignes de chemins de fer. Il sera construit 1.465 kilomètres coûtant 36.250.000 francs.

c) Études de chemins de fer. L'accord franco-allemand du 4 novembre 1911 a stipulé que l'adjudication de la ligne Tanger-Fez aurait lieu avant celle de toutes les autres. Au sujet de cette ligne les études sont terminées et l'entente est près de se faire avec l'Espagne. Mais elle n'aura pour nous aucun intérêt politique ni économique ; au contraire elle risque de détourner tout le trafic de notre zone vers Tanger au détriment de nos ports. Le Parlement a tenu à affecter 500.000 francs à l'étude de nouveaux tracés.

d) Postes, télégraphes et téléphones. Il faut au nouvel Office chérifien des lignes et des postes télégraphiques et téléphoniques, des bureaux postaux ou té-

légraphiques. Il lui sera alloué 11 millions pour cet objet.

e) Travaux municipaux. Les villes doivent entreprendre l'exécution d'un programme d'assainissement et de viabilité. Elles ne peuvent le faire avec leurs propres ressources. Des subventions sont nécessaires à concurrence de 7.500.000 francs.

f) Premières dépenses nécessitées par la mise en valeur des forêts du Maroc : 3 millions.

g) Agriculture. Pour que l'administration puisse renseigner et guider les entreprises agricoles, il importe qu'elle crée des champs d'essai. En outre des travaux de dessèchement de marais et d'irrigation sont indispensables. Un crédit de 2 millions est ouvert.

h) Exécution de la carte du Maroc : 500.000. Le service de l'armée sera chargé de notre opération.

i) Premiers travaux d'exécution du cadastre : 1.500.000. Il s'agit d'établir le cadastre des villes et de leur banlieue. Les propriétaires pourront être appelés à contribuer.

j) Monuments historiques : 1 million. Ce crédit servira à cataloguer et à réparer les monuments.

2° *Outillage administratif.* — a) Aménagement provisoire de la résidence générale et des services administratifs à Rabat : 3 millions. Les crédits élevés demandés tout d'abord par le gouvernement semblaient impliquer l'installation à Rabat à titre définitif de l'administration centrale du Maghzen et du

Protectorat. La commission des affaires extérieures de la Chambre a cru devoir marquer que cette installation n'aurait qu'un caractère provisoire et a en conséquence considérablement réduit les crédits.

b) Installation des services administratifs dans les villes autres que Rabat : 2 millions.

c) Installation des services judiciaires et pénitentiaires : 2 millions.

d) Construction, aménagement, installation d'hôpitaux, d'ambulances, de dispensaires, de bâtiments divers pour l'assistance médicale : 10 millions.

e) Construction, aménagement, installation d'écoles, de collèges, de bâtiments divers pour l'instruction publique : 10 millions.

Le total s'élève à 140.250.000 francs qui sont à prélever sur le montant de l'emprunt autorisé par la loi du 16 mars 1914.

CHAPITRE VII

L'administration financière

Dans l'ancien Maghzen, au sommet de la hiérarchie se trouve le ministre des Finances. Ce personnage n'avait primitivement que le titre et les fonctions d'*Amin el Oumana*, chef des administrateurs, commandant par conséquent aux Oumana des douanes et aux Oumana el Moustafad. Il a été ensuite investi de la direction générale et était assisté dans ces fonctions par l'*Amin ed Dakhel*, administrateur des recettes et l'*Amin es Sayar*, administrateur des dépenses.

Il y avait deux trésors publics, le *Bit el Mal* et le trésor de *Dar Adyil*. Il y avait en outre le trésor particulier du sultan.

Le *Bit el Mal el Moulismin* ou trésor des musulmans reçoit toutes les sommes provenant des charges conformes aux prescriptions religieuses. Il encaisse donc le produit des impôts coraniques, de la djezia, de la hedia, des douanes, de la redevance dite de naïba, des biens maghzen, enfin certaines ressour-

ces extraordinaires telles que impôts exceptionnels sur les tribus insoumises, butin, confiscations opérées sur des fonctionnaires, successions vacantes, part accordée par la loi au Trésor dans les successions qui ne sont pas entièrement absorbées par les héritiers directs.

Les recettes douanières servent d'abord à acquitter sur place certaines dépenses. Quelques-unes de ces dépenses peuvent être payées sans autorisation spéciale, appointements du personnel des douanes, des gardes-magasins, frais du service de l'acconage ; en outre les douanes de chaque ville paient la solde des troupes de cette ville. Le Maghzen peut encore faire acquitter par les recettes douanières des dépenses extraordinaires telles que indemnités, remboursement d'emprunts, etc., mais la présentation aux administrateurs de la douane d'un bon émanant du ministre des Finances est alors indispensable. Le reliquat des fonds est envoyé au Bit el Mal. Mais le service des emprunts 1904 et 1910 ayant progressivement absorbé la presque totalité des recettes douanières, l'importance de ce reliquat a considérablement diminué.

L'achour sur les récoltes est payé tantôt en nature, tantôt en argent. En cas de paiement en nature, les quantités prélevées sont versées dans des magasins administrés par un amin particulier qui relève du ministre des Finances. Les perceptions en argent sont

versées aux administrateurs des douanes des différents ports qui les envoient au Bit el Mal.

Les Oumana spéciaux, appelés *Khoraça*, chargés de l'évaluation des récoltes ne commencent leurs travaux qu'après que la récolte est dépiquée et rentrée et estiment son importance d'après les dimensions des meules de paille restantes. Cette base d'appréciation laisse place plus au grand arbitraire ; il en résulte nécessairement entre les contribuables et les agents du fisc des arrangements fort avantageux pour les uns et pour les autres mais qui lèsent les intérêts du trésor. Les *Khoraça* remettent à chaque contribuable une note indiquant la quantité de chaque espèce de grains qu'il doit. Les Oumana de la douane du port le plus proche reçoivent communication du contenu de ces notes ; c'est entre leurs mains que les cotisations individuelles seront versées après que la valeur de la quantité de grain due aura été fixée. Les caïds sont chargés d'obliger leurs administrés, à payer ; à cet effet il leur est délivré copie du registre où ont été consignés les chiffres des cotisations.

La *naïba* est envoyée directement au Bit el Mal par les caïds. Ceux-ci sont en fait libres de percevoir la somme qui leur convient et d'en répartir la charge comme ils l'entendent. Les plus graves abus se produisent donc à l'occasion de la perception de cette redevance.

Les gouverneurs des villes et des tribus versent directement au Bit el Mal le produit de la hedia. Ils sont responsables de la hedia, de toutes les tribus de leur ressort ; si quelques-unes refusent de payer ils demanderont davantage à celles qui se montrent plus dociles. En outre ils sont obligés d'envoyer aux personnages de la cour des cadeaux analogues à celui que le sultan reçoit sous forme de hedia, et ils se remboursent sur leurs administrés.

Lorsque les biens d'un fonctionnaire sont saisis soit après sa mort, soit après son emprisonnement, le Maghzen charge généralement un amin spécial de faire l'inventaire. Celui-ci envoie au Bit el Mal les espèces monnayées et le produit de la vente des objets mobiliers ; le plus souvent les immeubles ne sont pas vendus mais incorporés au domaine maghzen.

Les biens maghzen urbains sont gérés par l'amin el moustafad de chaque ville. Celui-ci envoie le montant des revenus annuels au Bit el Mal ou bien le remet aux Oumana des douanes. Les biens ruraux sont administrés par des Oumana spéciaux s'il s'agit de jardins ou de plantations d'oliviers, par les caïds s'il s'agit de terres de labour.

Toutes les sommes versées au Bit el Mal sont inscrites sur les registres de l'amin ed dakhel par les soins de deux adouls dont la présence est toujours nécessaire à l'ouverture du trésor. Le ministre des Finances fait ensuite mention sur ses registres des

fonds entrés. Les sorties font l'objet des mêmes écritures dans l'ordre inverse.

Sur les fonds du Bit el Mal, l'Amin es Sayar paie les traitements des vizirs et de tous les fonctionnaires du Maghzen et de la Cour vivant autour du sultan, la solde des troupes de guich, les achats faits par le sultan, les aumônes, les dons aux sanctuaires.

Le trésor de *Dar Adyil* recevait le produit des droits de marché, des droits des portes, de la régie du tabac, du kif, de l'opium et du soufre, revenus qui sont englobés sous le nom de *Meks*. Ce sont toutes des contributions administratives sans aucun caractère religieux et même plutôt interdites par les prescriptions coraniques sauf dans le cas où le Bit el Mal serait vide ; elles peuvent alors être perçues à titre provisoire.

Dans chaque ville les meks sont administrés par l'amin el moustafad. Le procédé usité le plus généralement est celui de l'affermage annuel, par voie d'enchères. Le prix fixé est payable par mois et d'avance. En fait l'adjudication donne lieu à des arrangements occultes avec l'amin el moustafad et la perception par le fermier ou ses agents est des plus arbitraires. L'amin el moustafad de chaque ville réunit le produit des fermes de tous les meks, paie les dépenses dont il est chargé et envoie le reste au trésor de Dar Adyil soit directement soit par l'intermédiaire des

Oumana des douanes ; ce dernier procédé est naturellement employé dans les ports.

Le trésor est dirigé par l'amin el moustafad de Fez et par deux administrateurs dits Oumana de Dar Adyil. Les dépenses qu'il supporte sont relatives à la nourriture et au vêtement du sultan et du personnel intérieur du palais, à des pensions à certains membres de la famille impériale, à l'entretien des filles ou veuves cherifas, c'est-à-dire descendantes du Prophète, etc. En fait l'amin el moustafad de Fez chargé de payer les constructions du Palais y emploie tout l'argent des meks ; le trésor de Dar Adyil est vide et pour les dépenses qui lui incombent il faut avoir recours au Bit el Mal. Les Oumana de Dar Adyil demandent donc des fonds au ministre des Finances. Celui-ci saisit le conseil des ministres qui, s'il estime cette mesure nécessaire, soumet au Sultan une demande d'autorisation. Si le Sultan approuve, le Bit el Mal est mis à contribution.

En outre des deux trésors publics, il y a le trésor particulier du sultan. Il n'est pas destiné à pourvoir aux dépenses personnelles du sultan ; celles-ci ainsi que celles du Palais sont payées soit par le Bit el Mal, soit par Dar Adyil et il n'y a pas de limitation de chiffre. Le trésor particulier est alimenté principalement par les dons faits au sultan par les caïds et les candidats aux fonctions publiques. Le sultan en a la libre disposition et ne rend de comptes à per-

sonne ; il peut employer ces fonds à satisfaire ses fantaisies ou celles de ses femmes ou encore à acquérir des concours politiques. La garde du trésor particulier est confiée à un amin assisté de deux adouls.

Dans les dernières années du Maroc indépendant, la pénurie financière du Maghzen empêchait la mise en pratique des règles que nous venons de retracer. Les trois trésors étaient également vides et dès que des fonds provenant de l'impôt ou de l'emprunt étaient reçus, ils étaient immédiatement appliqués aux besoins les plus pressants quels qu'il fussent.

Faisons abstraction de la manière déplorable dont fonctionnait en fait la machine administrative et des inconvénients très graves qui en résultaient et notons seulement quelques-uns des traits de l'organisation ancienne qui la mettent en opposition complète avec nos méthodes actuelles :

1° Il n'y a pas de budget, par conséquent pas de prévision annuelle des recettes et des dépenses. On ne cherche pas à calculer par avance le rendement des premières ; l'engagement des secondes se fait au fur et à mesure que les besoins se révèlent ; l'équilibre est donc d'une réalisation incertaine.

2° Il n'y a pas un seul trésor encaissant toutes les ressources et pourvoyant à toutes les charges ; il y a plusieurs trésors, chacun d'eux recevant certaines recettes et payant certaines dépenses déterminées.

3° Pour certaines branches de recettes, il n'est

versé au Magkzen qu'un solde. Sur le produit de ces recettes il a été pourvu d'abord aux dépenses correspondantes destinées à les faire naître ou même à des dépenses n'ayant aucun lieu avec les dites recettes.

*
* *

Cette organisation si archaïque est naturellement incompatible avec le régime que nous prétendons instituer. En cette matière nous pouvons innover largement. Nos réformes ne heurteront pas de front les indigènes que ce mécanisme intérieur n'intéresse pas directement ; ils ne souffriront pas de la contrainte qu'il impose, ils bénéficieront seulement des résultats.

Les fonctionnaires indigènes seuls s'estimeront lésés car ils ne pourront plus s'enrichir dans leurs fonctions. Ils auront cependant l'avantage d'une plus grande stabilité. Ils n'auront plus besoin d'acheter leur charge ; ils recevront un traitement fixe et ne seront plus exposés aux emprisonnements et aux confiscations arbitraires d'autrefois. Dans l'ancien empire chérifien il y avait une réglementation assez lâche, peu de surveillance et par moments une répression très dure des abus. Dorénavant des règles de comptabilité assez strictes seront établies et l'observation en sera garantie par l'exercice d'un contrôle régulier et permanent. Mais le Maroc est actuel-

lement, à ce point de vue comme à bien d'autres, dans une période de transition ; il n'a pas encore reçu l'organisation définitive nécessaire tant au point de vue budgétaire qu'au point de vue comptable. Un règlement de comptabilité est à l'étude en ce moment et sera promulgué sous peu. Tout en évitant de créer une réglementation trop minutieuse, il contiendra les règles essentielles directement inspirées de celles en vigueur dans notre propre administration. Il déterminera les modes suivant lesquels le budget sera préparé, arrêté et exécuté en recettes et en dépenses. Mais dès maintenant les autorités françaises ont pris en ces matières un certain nombre de mesures que nous allons indiquer.

Le budget du Protectorat est actuellement constitué par la réunion du budget du Maroc oriental et de celui du Maroc occidental qui sont nés de façon indépendante en même temps que notre domination dans chacune de ces deux régions et qui se sont développés parallèlement à mesure qu'elle s'étendait et s'affermissait.

Dès l'occupation d'Oudjda en mars 1907, l'autorité militaire créa un budget de l'amalat alimenté d'abord par les droits de douane et les droits de marché exclusivement, ensuite par les impôts coraniques en outre de ceux-là et pourvoyant aux dépenses locales. Jusqu'en 1910 l'administration établissait simplement des états de prévision et demandait l'autorisa-

tion de la légation de France pour l'engagement des dépenses importantes. En fin d'année un compte administratif des recettes et des dépenses était présenté à cette légation. A partir de 1910 l'accroissement des recettes amena l'établissement d'un budget véritable qui fut soumis à l'approbation du département des Affaires étrangères.

Dans le Maroc occidental, l'autorité militaire a dès 1909 constitué le budget de la Chaouïa alimenté par les taxes coraniques et les droits de marché. Les recettes étaient versées à la Banque d'État ; le consul de France et le général commandant le corps d'occupation étaient ordonnateurs des dépenses. En 1912 le budget de la Chaouïa fut scindé en budgets locaux, chacun de ces derniers concernant la circonscription d'un bureau de renseignements. Ce système fut étendu successivement aux régions de Meknès, Rabat, Fez, Marrakeck, au territoire du Tadla et tout récemment au poste d'Agadir.

L'établissement du protectorat obligeait naturellement à superposer aux services locaux une administration financière générale. Le budget du protectorat a donc été constitué en combinant les prévisions de dépenses des services administratifs centraux et les prévisions de recettes et de dépenses inscrites aux budgets locaux.

En outre des budgets du Maroc oriental et du Maroc occidental, le budget du protectorat comporte un

troisième élément, ce sont les prévisions du Contrôle de la Dette qui aboutissent à dégager l'excédent des revenus concédés. Cet excédent est inscrit en recette au budget du protectorat.

Il y aura lieu dans un avenir prochain de réunir et de confondre dans un même état les recettes et les dépenses du Maroc occidental et du Maroc oriental. L'unité budgétaire qui seule procure la clarté et permet de suivre la vie financière du pays sera ainsi réalisée. Elle a déjà été affirmée par le rattachement des dépenses inscrites aux budgets régionaux aux services correspondants du budget général. Cependant les budgets régionaux n'ont pas été supprimés ; il importait de les maintenir à raison des difficultés de communication et surtout pour qu'il y ait une certaine corrélation entre les impôts perçus dans chaque région et les dépenses à y effectuer. L'unité est sauvegardée par le fait que les recettes régionales font l'objet non d'une affectation particulière aux dépenses des régions mais de simples délégations de crédits de l'autorité centrale aux administrateurs locaux.

Le budget du protectorat est établi en pesetas hassani, monnaie d'argent marocaine qui vaut actuellement 80 centimes environ. L'exercice financier commence le 1^{er} mai et finit le 30 avril de l'année suivante. Ce point de départ a été adopté comme permettant seul d'évaluer les recettes. Celles-ci dépendent

essentiellement de la récolte. Le tertib en dépend tout naturellement puisqu'il est assis sur le rendement des terres et que le cheptel sur lequel il porte aussi augmente ou diminue avec la quantité de produits agricoles. Les exportations et par contre-coup les importations et aussi le rendement des droits de portes et de marché subissent la même influence. Il en ressort que les résultats de la pénultième ou de l'antépénultième année n'ont pas de sens, qu'il faut avoir recours à l'évaluation directe des recettes et procéder à cette évaluation au moment où on peut avoir quelques précisions sur l'importance de la récolte future. On a été ainsi amené à fixer au 1^{er} mai le commencement de l'exercice financier.

Le budget préparé par les services du protectorat doit être approuvé par le ministère des Affaires étrangères et celui des Finances. En outre la commission du budget de la Chambre a demandé à ce que le Parlement soit tenu au courant de la situation financière par un rapport annuel. Ce contrôle se justifie par la participation éventuelle de la France aux charges du protectorat sous la forme de subvention ou sous celle de garantie d'intérêt de l'emprunt 1914.

Le service ordonnateur est la Direction générale des Finances qui, en outre de ses attributions générales de préparation, de centralisation et de direction, est chargée de suivre l'encaissement des recettes et

l'emploi des crédits et d'émettre les ordonnances pour le paiement des dépenses.

Il importait en outre d'instituer un comptable responsable chargé des recouvrements et des paiements. La Banque d'État du Maroc est investie par ses statuts des fonctions de trésorier-payeur, mais son rôle se borne aux opérations matérielles d'encaissement et de paiement. Elle est incompétente pour procéder à l'examen des pièces comptables, vérifier la validité des titres et des créances, assumer la responsabilité des paiements. Il a été créé à cet effet un poste de trésorier général. Il y aura lieu de nommer des comptables subordonnés exerçant leurs fonctions dans les différentes régions sous les ordres et la responsabilité du trésorier général. Il y a déjà à Oudjda depuis plusieurs années un caissier qui remplit les fonctions de comptable du budget des confins ; on sera amené à en faire un subordonné du trésorier, agissant sous la responsabilité de celui-ci.

*
* *

En outre du budget général du protectorat, il a été organisé des budgets municipaux. Dès le début de notre occupation de la Chaouïa, Casablanca avait été dotée d'un budget géré par l'autorité militaire qui assurait le fonctionnement des services de voirie, de nettoyage des rues, d'éclairage, de police. Les recettes étaient constituées en grande partie par les droits de

portes et de marché et les revenus des biens maghzen. A partir de 1910 l'affectation de ces ressources au gage de l'emprunt vint en priver Casablanca ainsi que les autres ports. Il ne reste à ces villes que la moitié de la taxe urbaine, recette fort insuffisante pour couvrir les dépenses ordinaires, à plus forte raison pour exécuter les grands travaux de voirie. On a donc créé des droits nouveaux tels que droits de voirie, taxes d'étalage, taxes sur les fêtes de nuit, etc... Une subvention a été en outre accordée à Casablanca sur les fonds du protectorat. L'institution du budget municipal a été étendue successivement à un certain nombre d'autres villes : Mogador, Safi, Mazagan, Azem-nour, Rabat, Salé, Marrakech, Fez, etc...

Le dahir du 1^{er} avril 1913 qui a déterminé le régime applicable aux villes de la côte a réglementé cette matière. Le budget de ces villes se divise en budget ordinaire et budget extraordinaire.

Les recettes du budget ordinaire se composent :
a) de 50 % du produit de la taxe urbaine ; *b)* du produit des taxes d'abattage ; *c)* du produit des taxes sur les fêtes de nuit ; *d)* du produit des droits de voirie, des taxes d'étalage et des droits de place ; *e)* du produit des droits de marché abandonnés par le Contrôle de la Dette ; *f)* du produit des concessions dans les cimetières et du produit de toutes autres taxes qui pourraient être établies avec l'autorisation du grand vizir. Les insuffisances de recettes du budget

ordinaire peuvent être comblées par une subvention du Trésor chérifien. Les dépenses du budget, ordinaire comprennent les dépenses annuelles et permanentes d'utilité municipale.

Le budget extraordinaire reçoit les excédents de recettes ordinaires, les fonds provenant d'emprunts, le produit des aliénations de biens municipaux, les dons et legs, les subventions du Trésor chérifien. Il pourvoit aux travaux neufs, aux dépenses accidentelles ou temporaires.

Le budget est préparé par le président de la Commission municipale, délibéré par cette Commission et réglé par le grand vizir qui peut y apporter toutes les modifications qu'il juge utiles.

Il est exécuté sous la direction du président qui liquide et ordonne les dépenses. Cependant à Casablanca, à Rabat et à Salé, l'administrateur chef des services municipaux a reçu par arrêté viziriel une délégation permanente pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses municipales et l'établissement des titres de perception. Le comptable est le receveur municipal dont les fonctions sont confiées à l'agent local de la Direction générale des finances. Les comptes d'administration du service ordonnateur et les comptes du receveur municipal sont présentés à la Commission qui en délibère, puis arrêtés définitivement par le grand vizir.

Nous allons indiquer les prévisions du budget de l'exercice 1913-1914, mais il importe d'en souligner le caractère hypothétique. Chaque jour, des besoins nouveaux se révélant, les services se créent, se développent et s'étendent. D'autre part les recettes sont incertaines parce que l'ancien Maghzen ne nous a transmis aucune base d'appréciation, parce que les perceptions subissent le contre-coup des progrès ou des ménagements de notre politique, parce qu'enfin elles sont dans une large mesure soumises aux aléas de la récolte. De toutes façons l'administration marocaine nouvelle est trop jeune encore pour que ses prévisions ne risquent pas d'être démenties par les faits. Aussi est-il nécessaire, et c'est ce qui a été fait, de doter largement le chapitre des dépenses imprévues.

L'administration du protectorat s'est vue obligée de modifier ses chiffres en cours d'exercice. Ceux que nous allons donner sont extraits du rapport rédigé par M. Messimy au nom de la Commission du budget. Les évaluations sont faites en pesetas hassani, le change de la peseta hassani sur le franc étant par hypothèse considéré comme fixé à 130 :

DÉPENSES

Dépenses ordinaires

I. — *Maroc occidental*

1° Dette publique . . .	750.000 P. H.	
2° Liste civile . . .	3.550.000	—
3° Fonctionnaires chérifiens.	1.692.900	—
4° a) Résidence générale	501.690	—
b) Secrétariat général du protectorat et services rattachés . .	505.760	—
5° Direction générale des finances . . .	5.023.894	—
6° Secrétariat général chérifien	3.721.506	—
7° Direction générale des travaux publics . .	8.234.346	—
8° Service des renseignements	745.375	—
9° Œuvres de bienfaisance, secours . .	100.000	—
10° Divers	1.570.000	—
11° Fonds spéciaux . .	234.000	—
12° Dépenses imprévues.	1.100.000	—
12° bis. Livraisons de grains aux indigènes.	1.000.000	—
12° ter. Services des automobiles civiles .	280.000	—

29.009.471 P. H.

II. — *Maroc oriental*

1° Haut commissariat chérifien	36.114	—
2° Haut commissariat français	121.524	—
3° Comptabilité, bud- get, perception d'im- pôts arabes . . .	473.067	—
4° Service des domaines et de la topographie.	49.400	—
5° Travaux publics . .	1.795.344	—
6° Hygiène et assistance publique	81.315	—
7° Instruction publique.	50.596	—
8° Pachas et maghzen .	39.364	—
9° Service des rensei- gnements	140.426	—
10° Sûreté	50.416	—
11° Secours et subsides.	3.276	—
12° Dépenses particuliè- res aux centres et aux territoires indi- gènes	204.400	—
13° Dépenses imprévues.	132.600	—
14° Dépenses des exerci- ces clos et périmés,	Mémoire.	

3.177.842 P. H.

Dépenses exceptionnelles

I. — *Maroc occidental*

1° Subvention à l'Institut scientifique. . .	130.000 P. H.	
2° Avances aux ports pour insuffisance de ressources municipales	900.000	—
3° Subvention à divers personnages politiques ou religieux .	1.300.000	—
		2,330,000 P. H.

II. — *Maroc oriental* *Néant*

Total des dépenses. . .	34.518,313 P. H.
-------------------------	------------------

RECETTES

Recettes ordinaires

I. — *Maroc occidental*

Excédent des revenus concédés	6.500.000 P. H.	
Tertib.	3.500 000	—
Droits de marché. . .	1.300.975	—
Produits domaniaux. .	600.000	—
Postes et télégraphes. .	1.644.500	—
Acconage.	3.600.000	—

Produits divers (amendes et condamnations pé- cuniaires, rétribu- tions scolaires, successions en dé- shérence, péages, re- versement de l'Espa- gne).	830.123	—
---	---------	---

Taxes de chancellerie, droits de patente, de timbre, droits sur les mutations immobi- lières, redevances minières	26.000	—
--	--------	---

18.000.123 P. H.

II. — *Maroc oriental*

Impôts arabes (zekkat, achour).	816.010	—
Droits de Hafer	84.500	—
Droits de marché. . . .	115.050	—
Droits de transit. . . .	780.000	—
Droits de sortie	260.000	—
Produits domaniaux . . .	10.163	—
Amendes.	13.000	—
Produits divers.	58.370	—

2.137.093 P. H.

Recettes exceptionnelles

I. -- *Maroc occidental*

Subvention du ministre de l'Intérieur pour la création d'un insti- tut scientifique . .	130.000 —	
Prélèvement sur le fonds de réserve pour avan- ces aux ports pour insuffisance de res- sources municipales.	900.000 —	
Prélèvement sur le fonds de réserve pour sub- ventions à divers personnages politi- ques ou religieux .	1.300.000 —	
		2.330.000 P. H.

II. — *Maroc oriental*

Excédent de l'exercice 1912-1913. . . .	1.055.753 P. H.
Total des recettes. . . .	23.522.969 P. H.

D'où une insuffisance de recettes se montant à 10.995.344 P. H. qu'on peut attribuer en grande partie à la récolte déficitaire. Il est probable que, la situation agricole s'améliorant de jour en jour, l'in-

suffisance définitive sera moins considérable. Quoi qu'il en soit il y sera pourvu par un prélèvement équivalent sur le fonds de réserve constitué par les annuités déjà versées de la créance militaire française.

CONCLUSION

L'avenir du Maroc apparaît comme riche de promesses et cette conquête sera sans doute plus tard un élément puissant de force politique et de prospérité économique pour la France. Mais pour l'instant l'horizon n'est pas complètement dégagé de nuages. Au point de vue financier qui nous intéresse deux questions sont particulièrement préoccupantes, celle des entraves d'ordre international et celle de la situation financière.

Les hypothèques internationales, qui ont d'ailleurs une portée générale et pèsent sur notre action dans tous les domaines, sont le régime des Capitulations et l'institution des protégés. Notre ambition serait de réaliser les promesses contenues dans l'accord franco-allemand, suppression des tribunaux consulaires et par conséquent de l'immunité de juridiction des étrangers et des protégés, limitation du nombre des protégés puis abolition de cette institution et du privilège fiscal qu'elle entraîne. Nous voudrions aussi obtenir la disparition de ce qui resterait après cela des Capitulations c'est-à-dire de l'immunité fiscale

des étrangers. Les négociations se poursuivent et déjà l'installation des tribunaux français au Maroc a permis quelques résultats. Le Luxembourg, le Portugal et la Russie ont successivement renoncé au bénéfice intégral des Capitulations. L'Espagne se conformant aux stipulations du traité franco-espagnol vient de le faire également ; la France n'attend que le moment où la justice espagnole fonctionnera dans la zone d'influence de ce pays pour prendre une mesure analogue. La question des protégés n'avance pas. Leur nombre devrait tout au moins être ramené aux limites régulières résultant des stipulations de la convention de Madrid. Or il n'en est rien jusqu'ici et les listes de ces privilégiés s'allongent au lieu de diminuer.

La situation financière ne laisse pas que d'être inquiétante, pour le Maroc d'abord et aussi pour nous mêmes qui en subirons fatalement la répercussion. L'exercice 1913-1914 va se solder par un déficit de plus de 13 millions de pesetas hassani et le fonds de réserve existant va de ce fait être presque complètement épuisé. Les recettes des exercices prochains seront certainement meilleures mais les charges probablement croîtront plus vite encore. Le budget français supporte déjà les dépenses du corps d'occupation parmi lesquelles quelques-unes sont en réalité d'ordre civil et servent aux travaux publics du Maroc. De l'emprunt de 170 millions dernièrement voté

par les Chambres, une première tranche de 75 à 80 millions sera prochainement émise et exigera une annuité de 3 millions de francs environ. Cette somme sera nécessairement mise à la charge de la métropole. Sans doute il a été stipulé que le Protectorat devrait affecter au service de l'emprunt ou au remboursement des avances françaises 50 % de toutes ses recettes brutes au delà de 25 millions de francs. Encore faudra-t-il que la situation financière existant au moment où les recettes atteindront ce chiffre nous permette de demander l'exécution de cette clause. Il faut prévoir encore la création prochaine de chemins de fer. Si le Protectorat construit et exploite lui-même, il faudra emprunter. Il le faudra peut-être encore, si le système de la concession est adopté, pour les dépenses de subvention et de garantie d'intérêt. En tout cas les charges annuelles en seront accrues.

Peut-être serait-il opportun de ne pas accroître démesurément les dépenses civiles qui n'ont pas un intérêt directement économique. Il faut surtout s'efforcer de limiter les frais généraux d'administration, particulièrement les frais de personnel. Ne se laisse-t-on pas gagner par un emballement contagieux ? Ne part-on pas du principe que l'on peut aller de l'avant parce que le Maroc est prodigieusement riche et tôt ou tard pourra payer ? Pour le moment il se présente à nous avec un passif qui, avec les emprunts de 1904

et 1910 et les dettes à liquider sur le nouvel emprunt s'élève à 200 millions, et cela sans aucune contrepartie en outillage et en travaux. Si on n'y réfléchissait et si on n'était incité par là à la prudence on serait amené à cette alternative : ou bien faire appel à la métropole et grever longtemps encore son budget d'avances onéreuses, ou bien surcharger d'impôts la population et sacrifier par conséquent la question essentielle : celle de la politique indigène.

Vu : le Président de la these,

LESEUR

Vu le Doyen,
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- ABDELESSEM. — *Organisation financière de l'empire marocain*. Paris, 1911.
- AUBIN. — *Le Maroc d'aujourd'hui*. Paris, 1904.
- BAUZIL. — *Essai sur la politique coloniale africaine de la Troisième République*, 1913.
- BÉRARD. — *L'affaire marocaine*, 1906.
- BERNARD. — *Les confins algéro-marocains*. Paris, 1911.
— *Le Maroc*. Paris, 1913.
- BESNARD ET AYMARD. — *L'œuvre française au Maroc*. Paris, 1914.
- BOCCAGE. — *Notice sur le Maroc*. Paris, 1908.
- BONNET. — *Le problème marocain et la Banque d'État du Maroc*. Paris, 1912.
- CAVAILLÉ. — *Le Maroc et les perspectives économiques de l'Europe*, 1909.
- CHASTAND. — *Les conditions d'établissement du protectorat français*. Paris, 1913.
- COLLIEZ. — *La frontière algero-marocaine*. Paris, 1911.
- COUILLEAUX. — *Le programme de la France au Maroc*. Paris, 1912.
- COUSIN ET SAURIN. — *Annuaire du Maroc*. Paris, 1905.
- DELONCLE. — *Statut international du Maroc*. Paris, 1912.
- DESROCHES. — *Le Maroc, son passé, son présent, son avenir*. Paris, 1913.

- FAILLOT. — *Solution française de la question du Maroc*. Paris, 1904.
- FIDEL. — *Les intérêts économiques de la France au Maroc*. Paris, 1903.
- FRISCH. — *Le Maroc*. Paris, 1895.
- JACQUIN. — *L'action française au Maroc*. Paris, 1911.
- JEANNOT. — *Etude sur le Maroc*. Dijon, 1907.
- LA MARTINIÈRE (H. de). — *Notice sur le Maroc*, 1897.
- LE BOEUF. — *De la protection diplomatique et consulaire des indigènes au Maroc*, 1905.
- LECLERC. — *Situation économique du Maroc*. Oran, 1910.
— *Guide de l'immigrant au Maroc*, 1911.
- LOMBARD. — *La Banque d'Etat du Maroc*, 1911.
- MOULIÉRAS. — *Le Maroc inconnu*. Paris, 1899.
- PICQUET. — *La colonisation française dans l'Afrique du Nord*. Paris, 1912.
- ROUARD DE CARD. — *Traités entre la France et le Maroc*. Paris, 1898.
— *Traités de commerce conclus par le Maroc avec les puissances étrangères*. Toulouse, 1907.
- REVILLIOD. — *Organisation intérieure des pays de protectorat. Son application au Maroc*. Paris, 1913.
- REY. — *De la protection diplomatique et consulaire dans les échelles du Levant et de Barbarie*. Paris, 1899.
- SCHWOB. — *La condition des étrangers au Maroc et plus particulièrement des Français*. Paris, 1907.
- TARDIEU. — *La conférence d'Algésiras*. Paris, 1907.
— *Le mystère d'Agadir*. Paris, 1912.
- TERRIER ET LADREIT DE LACHARRIÈRE. — *Pour réussir au Maroc*. Paris, 1912.
- VOINOT. — *Oudjda et l'Amalat*. Oran, 1912.

Périodiques

Archives marocaines.

Bulletin du Comité de l'Afrique française.

Bulletin Officiel du Protectorat.

Le Correspondant.

La Quinzaine coloniale.

Revue des Deux-Mondes.

Revue de Paris.

Revue politique et parlementaire.

Revue des questions diplomatiques et coloniales.

Documents diplomatiques et parlementaires

Rapports et discussions à la Chambre et au Sénat.

Livres jaunes. Affaires du Maroc, 1901-1912.

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

Le régime financier et le programme de la France

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le régime ancien.</i>	9
CHAPITRE II. — <i>Les limites de notre action</i>	17
§ 1. — Le traité de protectorat	17
§ 2. — Les accords internationaux	23
CHAPITRE III. — <i>Les grandes lignes de notre programme</i>	36
§ 1. — Les institutions.	43
§ 2. — Les agents.	48
CHAPITRE IV. — <i>Les formes de notre action.</i>	55

DEUXIÈME PARTIE

L'organisation financière

CHAPITRE V. — <i>Les ressources.</i>	61
<i>Section I. — Impôts directs.</i>	62
§ 1. — Le zekkat et l'achour.	62
§ 2. — Situation au point de vue fiscal des étrangers et protégés étrangers.	67

§ 3. — La Convention de Madrid et de Tertib de 1881.	70
§ 4. — Le Tertib de 1901	76
§ 5. — L'occupation française et l'impôt direct. Le Tertib de 1912	81
§ 6. — La hedia	92
§ 7. — La taxe sur les constructions urbaines.	93
<i>Section II. — Impôts indirects.</i>	95
§ 1. — Les douanes	95
I. -- Frontières du Sud	96
II. — Frontière algéro-marocaine	97
III. — Frontières de mer	105
§ 2. — Le droit des portes	126
§ 3. — Les droits de marché	130
§ 4. — Les droits de régie.	132
I. — Le soufre.	133
II. — Le tabac, le kif et l'opium	133
III. — L'acconage	139
IV. — Les postes, télégraphes et téléphones	141
§ 5. — Les taxes minières.	148
§ 6. — Les droits d'enregistrement	151
<i>Section III. — Impôts de souveraineté</i>	155
<i>Section IV. — Domaines</i>	159
§ 1. — Biens Maghzen	159
§ 2. — Biens habous.	164
<i>Section V. — Réformes fiscales.</i>	168
<i>CHAPITRE VI. — Les charges</i>	177
<i>Section I. — La Dette</i>	178
§ 1. — La Dette consolidée	178
I. — L'emprunt de 1904	180
II. — L'emprunt de 1910	186
III. — Les indemnités de guerre française et espagnole	195

IV — Le traité franco-espagnol	197
V. — Le statut de Tanger	205
VI. — L'emprunt de 1914	207
§ 2. — La Dette flottante	211
§ 3. — La Dette viagère.	216
Section II. — Dépenses militaires.	217
§ 1. — Ministère des Affaires étrangères	218
§ 2. — Ministère de la Marine	220
§ 3. — Ministère de la Guerre.	220
Section III. — L'organisation administrative et les services publics.	225
§ 1. — L'organisation administrative	226
I. — Administration centrale.	226
II. — Administration régionale	232
III. — Administration municipale.	234
§ 2. — Les services publics	238
I. — Police et justice	238
II. — Enseignement	241
III. — Assistance médicale	243
IV. — Outillage économique	246
Section IV. — Dépenses extraordinaires.	248
CHAPITRE VII. — <i>L'administration financière</i>	252
CONCLUSION	274
BIBLIOGRAPHIE	279

MAYENNE, IMPRIMERIE CHARLES COLIN
